

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO SNUC

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autoria

ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR
ARIENE BOMFIM CERQUEIRA
LUIZ FERNANDO DE SOUZA
ROVENA ZANCHET

Organização

SÍLVIA CAPPELLI

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO SNUC

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autoria

ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR
ARIENE BOMFIM CERQUEIRA
LUIZ FERNANDO DE SOUZA
ROVENA ZANCHET

Organização

SÍLVIA CAPPELLI

realização



patrocínio



A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO SNUC

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Copyright © by

Aline Valéria Archangelo Salvador, Ariene Bomfim Cerqueira, Luiz Fernando de Souza, Rovená Zanchet, 2020.

Todos os direitos reservados.

ORGANIZAÇÃO

Sílvia Cappelli

REVISÃO EDITORIAL

Marcia Silva Stanton

ABRAMPA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

A Compensação ambiental do SNUC [livro eletrônico] :
manual de atuação do Ministério Público /
Aline Valéria Archangelo Salvador ... [et al.] ;
-->organização Silvia Cappelli. -- 1. ed. --
Belo Horizonte : Abrampa, 2020.
1 Mb ; PDF

Outros autores: Ariene Bomfim Cerqueira, Luiz
Fernando de Souza, Rovená Zanchet
ISBN 978-65-991329-0-2

1. Áreas de conservação de recursos naturais -
Legislação - Brasil 2. Áreas protegidas - Política
governamental - Brasil 3. Compensação ambiental
4. Ministério público - Brasil 5. Política ambiental
- Brasil 6. Proteção ambiental - Brasil I. Salvador,
Aline Valéria Archangelo. II. Cerqueira, Ariene
Bomfim III. Souza, Luiz Fernando de. IV. Zanchet,
Rovená. V. Cappelli, Silvia.

20-37845

CDU-34:502.7:35.0781.1(81)(094)

SUMÁRIO

ÍNDICE DE QUADROS	7
ÍNDICE DE TABELAS	8
ÍNDICE DE FIGURAS	9
ÍNDICE DE ABREVIações	10
APRESENTAÇÃO MANUAL	13
CAPÍTULO I	15
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	
1.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) N.º 3.378/DF	22
1.2 EIA/RIMA, DISCRICIONARIEDADE E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	23
1.3 ATIVIDADES PRIORITÁRIAS E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS	26
1.3.1 GESTÃO DOS RECURSOS	26
1.4 PESQUISA DE TEMAS PRIORITÁRIOS PARA MAIOR EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE UCS	27
CAPÍTULO II	31
BASES NORMATIVAS FEDERAIS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	
2.1 INTRODUÇÃO	31
2.2 LEI N.º 9.985/2000	32
2.3 DECRETO N.º 4.340/2002	33
2.4 PORTARIA MMA N.º 416/2010	34
2.5 RESOLUÇÃO CONAMA N.º 371/2006	35
2.6 COMITÊ DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: PORTARIAS CONJUNTAS MMA/IBAMA/ICMBIO N.ºs 225/2011 E 298/2019	37

CAPÍTULO III	40
EMPREENDEMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	
3.1 FRAGMENTAÇÃO/DESMEMBRAMENTO DO EMPREENDIMENTO E/OU LICENCIAMENTO	45
3.2 CARACTERIZAÇÃO EQUIVOCADA DO IMPACTO AMBIENTAL E/OU DO LOCAL DO EMPREENDIMENTO	46
3.3 DISPENSA EIA/RIMA POR ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO	48
CAPÍTULO IV	52
A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	
4.1 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS	53
4.1.1 TRIBUTO/PREÇO PÚBLICO	53
4.1.2 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS FUTUROS	54
4.1.3 COMPARTILHAMENTO DE DESPESAS	56
4.2 DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)	57
4.2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS DECISÕES DO TCU: EXECUÇÃO DIRETA, OBRIGAÇÃO DE FAZER	57
4.2.1.1 Compensação ambiental: obrigação de fazer e de resultado - Acórdão n.º 2.650/2009	59
4.2.1.2 Compensação ambiental: obrigação direta do empreendedor - Acórdão n.º 1.853/2013	60
4.2.1.3 Alteração do posicionamento do TCU - Acórdão n.º 1.791/2019	61
CAPÍTULO V	63
CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	
5.1 FISCALIZAÇÃO ATUAL	66
5.2 CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL A PARTIR DA DECISÃO DO STF (ADI N.º 3.788)	71
CAPÍTULO VI	74
CRITÉRIOS ESTIPULADOS PELO COMITÊ DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL - CCAF	
6.1 AS DELIBERAÇÕES DO CCAF: 9ª REUNIÃO ORDINÁRIA E 3º REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CCAF	74
6.2 AS DELIBERAÇÕES DO CCAF E AS POSIÇÕES DA DOUTRINA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO	79

CAPÍTULO VII	82
MECANISMOS FINANCEIROS	
7.1 MECANISMO FEDERAL DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	82
7.1.1 COMENTÁRIOS À LEI N.º 13.668/2018 E DEMAIS NORMAS REGULAMENTARES	83
7.1.2 INSTRUÇÃO NORMATIVA ICMBIO N.º 03/2018	92
7.1.2.1 Do processo administrativo da Compensação Ambiental por meio da execução direta	93
7.1.2.1.1 <i>Da celebração do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental</i>	93
7.1.2.1.2 <i>Da execução direta da compensação ambiental</i>	94
7.1.3 DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL POR MEIO DA EXECUÇÃO PELO FUNDO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL (FCA)	96
7.1.3.1 Da Celebração e Cumprimento do TCCA	96
7.1.3.2 Da Execução e Prestação de Contas por Meio de Fundo Privado	98
7.1.4 PORTARIA ICMBIO N.º 1.039/2018	101
7.1.5 PORTARIA ICMBIO N.º 651/2019 E PORTARIA CONJUNTA MMA/IBAMA/ICMBIO N.º 298/2019	104
7.2 MECANISMOS FINANCEIROS ESTADUAIS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	107
7.2.1 REGIÃO NORTE	108
7.2.1.1 Estado do Pará	108
7.2.1.2 Estado do Acre	109
7.2.2 REGIÃO NORDESTE	110
7.2.2.1 Estado da Bahia	110
7.2.2.2 Estado do Maranhão	112
7.2.3 REGIÃO SUDESTE	113
7.2.3.1 Estado de Minas Gerais	113
7.2.3.2 Estado do Rio de Janeiro	116
7.2.3.3 Estado de São Paulo	117
7.2.3.4 Estado do Espírito Santo	119
7.2.4 REGIÃO CENTRO OESTE	120
7.2.4.1 Estado do Mato Grosso do Sul	120
7.2.4.2 Estado do Mato Grosso	121
7.2.5 REGIÃO SUL	122
7.2.5.1 Estado do Paraná	122
7.2.5.2 Estado de Santa Catarina	123
7.2.5.3 Estado do Rio Grande do Sul	124

7.2.6 ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS PARA RECEBIMENTO DE COMPENSAÇÃO DE OUTROS ENTES FEDERATIVOS	129
7.2.7 MOMENTO DA QUITAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, NAS OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE APORTAR RECURSOS	131
7.2.8 CUSTOS LOGÍSTICOS: POSSIBILIDADE DE DESCONTOS DO MONTANTE COMPENSATÓRIO E SUA FORMA NAS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE GESTÃO/APLICAÇÃO	132
7.2.9 POSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE CAUÇÃO E GARANTIAS AO EMPREENDEDOR OU INSTITUIÇÃO POR ELE CONTRATADA, NAS EXECUÇÕES DIRETAS OU INDIRETAS COM PARCELAMENTO	132
7.2.10 Suspensão das Licenças Ambientais em caso de descumprimento comprovado do TCCA ou documento equivalente	133
7.2.11 EXECUÇÃO PELOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS RESPONSÁVEIS, DOS TCCA OU DOCUMENTO EQUIVALENTE, EM CASO DE NÃO QUITAÇÃO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	135
7.2.12 REMUNERAÇÃO E CUSTEIO DO MECANISMO FINANCEIRO NAS EXECUÇÕES INDIRETAS (APORTE) POR MECANISMOS FINANCEIROS OUTROS	135

CAPÍTULO VIII

RECOMENDAÇÕES FINAIS: OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8.1 SUGESTÕES DE ATUAÇÃO	138
8.1.1 FORMAÇÃO DE DIAGNÓSTICO DAS UCS EXISTENTES NA ÁREA DE ATUAÇÃO	138
8.1.2 COLETA DE DADOS SOBRE OS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL COM EIA/RIMA	139
8.1.3 ATENTAR PARA EVENTUAIS FRAUDES OU OUTRAS IRREGULARIDADES	140
8.1.4 ANÁLISE DO GERENCIAMENTO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PELO ÓRGÃO LICENCIADOR	141
8.1.5 LEVANTAMENTO DO PASSIVO DE LICENCIAMENTOS DEVEDORES DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	143
8.1.6 CHECAGEM QUANTO AO VALOR DE REFERÊNCIA (VR)	144
8.1.7 INADIMPLENTO DE TCCA (OU DOCUMENTO CORRELATO) FIRMADO E VENCIDO	145

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: CLASSIFICAÇÃO EM RELAÇÃO AOS GRUPOS DE PROTEÇÃO INTEGRAL OU USO SUSTENTÁVEL E DOMÍNIO DA ÁREA.....16

QUADRO 2 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) N.º 3.378/DF.....23

QUADRO 3 - AVALIAÇÃO DE TEMAS PRIORITÁRIOS RELACIONADOS À COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PARA MAIOR EFICIÊNCIA NA GESTÃO DESSE RECURSO.....28

QUADRO 4 - LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....41

QUADRO 5 - COMPARATIVO DAS CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS FEDERAL E ESTADUAIS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL126

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL.....17

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
NOS BIOMAS BRASILEIROS25

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE COMPENSAÇÃO
AMBIENTAL FEDERAL (SNUC) DESTINADOS PARA UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO EM RELAÇÃO AOS BIOMAS.....26

TABELA 4 - CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA 9ª RO PARA
DESTINAÇÃO, CONSIDERANDO O VOLUME DE RECURSOS DA
COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....77

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESQUEMA SIMPLIFICADO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO ART. 36 DA LEI FEDERAL N.º 9.985/2000..... 21

FIGURA 2 - SITUAÇÕES ENVOLVENDO A DISPENSA DO LICENCIAMENTO POR MEIO DA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE EIA/RIMA..... 50

FIGURA 3 - CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DE ACORDO COM A METODOLOGIA DESCRITA NO DECRETO N.º 6.848/2009 66



ÍNDICE DE ABREVIACÕES

Ação Civil Pública – ACP

Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI

Advocacia Geral da União – AGU

Agência Nacional de Águas – ANA

Anotação de Responsabilidade Técnica – ART

Áreas de Proteção Ambiental – APAs

Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA

Banco do Estado do Pará – BANPARA

Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC

Caixa Econômica Federal – CEF

Câmara de Compensação Ambiental – CCA

Centros de Apoio Operacionais (CAOs)

Código Tributário Nacional – CTN

Comissão Permanente de Compensação Ambiental – CPCAM

Comissão Permanente de Compensação Ambiental – CPCAM
Comitê de Compensação Ambiental Federal – CCAF
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB
Confederação Nacional das Indústrias – CNI
Conselho Monetário Nacional – CMN
Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA
Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH
Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA
Constituição Federal – CF
Convenção Sobre a Diversidade Biológica – CDB
Coordenação de Compensação Ambiental – COCAM
Diário Oficial da União – DOU
Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação – DISAT
Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas – DIBAP
Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação – DIMAN
Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade – DIBIO
Diretoria de Planejamento – DIPLAN
Diretoria de Planejamento, Administração e Logística DIPLAN
Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral – DIREP
Estação de Tratamento de Esgoto – ETE
Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO
Fundo de Compensação Ambiental – FCA
Fundo de Compensação Ambiental e Desenvolvimento – FCAD
Fundo de Investimentos da Compensação Ambiental – FICA
Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais – FPBRN
Fundo Estadual de Meio Ambiente – FEMAM
Fundo Mata Atlântica – FMA
Grupo de Trabalho Permanente sobre Compensação Ambiental – GTCAM
Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M
Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA
Instituto Ambiental do Paraná – IAP
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio
Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio
Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL
Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA
Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA
Instrução Normativa – IN
Licença de Instalação – LI
Licença de Operação – LO
Licença Prévia – LP

Millennium Ecosystem Assessment – MEA
Ministério do Meio Ambiente – MMA
Orçamento Geral da União – OGU
Organização das Nações Unidas – ONU
Petrobras Transporte – TRANSPETRO
Planejamento Anual de Execução – PAE
Plano de Trabalho de Compensação Ambiental – PTCA
Plano Operativo Anual – POA
Prêmio por Performance – PrP
Programas de Aceleração do Crescimento – PAC
Rede Latinoamericana de Ministério Público Ambiental – RDEMPA
Registro de Responsabilidade Técnica – RRT
Relatório Ambiental Simplificado – RAS
Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS
Reservas Extrativistas – RESEX
Reunião Ordinária – RO
Sistema Eletrônico de Informações – SEI
Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC
Supremo Tribunal Federal – STF
Tarifa de Administração – TA
Tarifa de Execução – TE
Termo de Compromisso e Compensação Ambiental – TCCA
The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB
Tribunal de Contas da União – TCU
Unidade de Conservação – UC
Unidade Regional do Conselho Estadual de Política Ambiental – URC/COPAM
Valor de Referência – VR
World Wildlife Fund – WWF-Brasil

APRESENTAÇÃO MANUAL

Apraz-nos apresentar, com grande satisfação e apreço, o Manual sobre a Compensação Ambiental prevista no art. 36 da Lei Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC como um produto resultante da parceria celebrada entre a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público Ambiental - Abrampa e a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza. O objetivo do manual é fomentar e apoiar a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro na fiscalização da aplicação desse mecanismo financeiro em prol das nossas unidades de conservação. Destacamos, outrossim, a relevância de seu conteúdo técnico e jurídico que analisa a complexidade das questões envolvendo a compensação ambiental decorrente do impacto negativo estabelecido nos Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impacto no Meio Ambiente - EIA-RIMAs elaborados para avaliar atividades submetidas ao licenciamento ambiental, possibilitando, portanto, uma maior resolutividade de sua aplicação para proteção ambiental, e que certamente irá colaborar na melhoria da qualidade do meio ambiente e da vida da sociedade brasileira. Parabenizamos aos autores por esse rico trabalho de pesquisa, pelo seu ineditismo e qualidade, além da seriedade com que abordaram esse complexo tema de grande utilidade para todos que almejam e trabalham por um mundo sustentável.

Salvador, 27 de abril de 2020.

Cristiana Seixas Graça
Presidente da ABRAMPA

A Lei Federal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC criou o instituto da compensação ambiental exigindo-a para a instalação de empreendimentos capazes de causar significativa degradação ambiental e, portanto, sujeitos a EIA-RIMA.

Os recursos gerados em decorrência do art. 36 do SNUC têm sido importantes para criação, gestão e manutenção de unidades de conservação, incluindo a regularização fundiária e elaboração de planos de manejo, em todo o Brasil.

Apesar disso, existem muitos questionamentos e situações controversas em relação à compensação ambiental, como definição de seus valores, as situações em que deve ser exigida nos licenciamentos e a forma de gestão e aplicação de tais recursos.

Considerando os expressivos montantes gerados pela compensação ambiental do SNUC, é de suma importância que o Ministério Público atue na fiscalização, tanto na definição de sua incidência no licenciamento, quanto na sua correta aplicação, tendo como objetivos a melhoria da gestão e implantação das unidades de conservação no País.

É a isso que se dedica este Manual dirigido aos membros do Ministério Público com atuação em matéria ambiental. Para tanto, vem dividido em oito capítulos. Depois da introdução do tema, segue com as bases normativas da compensação ambiental do SNUC, sua relação com o licenciamento sujeito ao EIA-RIMA. Aborda os problemas comumente encontrados, enfrenta as posições doutrinárias e jurisprudenciais, além das decisões do Tribunal de Contas. Trata do cálculo da compensação e seus diversos critérios, bem como dos mecanismos financeiros, federal e estaduais, para a gestão dos recursos. Finalmente, o último capítulo dedica-se às diversas sugestões de atuação para membros do Ministério Público, procurando, de forma objetiva, ajudar na condução das investigações e ações que deverão ser propostas nas várias hipóteses de ilegalidade ali assinaladas.

Desejamos, em nome de toda a equipe elaboradora deste Manual, que ele possa servir de alicerce e contribuir para a atuação qualificada e, altamente especializada do Ministério Público, que é o que merece nosso ambiente.

Porto Alegre, 20 de março de 2020.

Sílvia Cappelli,
Organizadora e Diretora da Escola da ABRAMPA

CAPÍTULO I

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Luiz Fernando de Souza

A Lei Federal n.º 9.985 de 18 de julho de 2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) buscando orientar e sistematizar as iniciativas já existentes para a criação de espaços especialmente protegidos no território nacional. De acordo com o inciso I, art. 2º da referida lei, define-se como unidade de conservação: *“espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”* (BRASIL, 2000).

As unidades de conservação são divididas em dois grandes grupos: as de proteção integral e as de uso sustentável (*Quadro 1*). O objetivo das unidades de conservação de proteção integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Já as unidades de conservação de uso sustentável têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. A referida lei criou doze categorias de unidades de conservação, as quais diferem em relação aos seus objetivos, usos permitidos e domínio da área.



Quadro 1 - Unidades de Conservação: classificação em relação aos grupos de Proteção Integral ou Uso Sustentável e domínio da área.

GRUPO	DOMÍNIO
PROTEÇÃO INTEGRAL	
Reserva Biológica	Público
Estação Ecológica	Público
Parque Nacional (Estadual ou Municipal)	Público
Monumento Natural	Público ou Privado
Refúgio de Vida Silvestre	Público ou Privado
USO SUSTENTÁVEL	
Área de Proteção Ambiental	Público ou Privado
Área de Relevante Interesse Ecológico	Público ou Privado
Floresta Nacional	Público
Reserva Extrativista	Público
Reserva da Fauna	Público
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Público
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Privado

Fonte: Elaborado pelo autor.

As unidades de conservação, como espaços territoriais especialmente protegidos, estão entre os instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981, com alteração pela Lei Federal n.º 7.804 de 18 de julho de 1989) e buscam regulamentar e atender o disposto nos incisos I, II, III e VII do art. n.º 225 da Constituição Federal¹. As unidades de conservação constituem importante ferramenta para a proteção e conservação da biodiversidade, bem como para a garantia da qualidade de vida das populações humanas, com a prestação/disponibilização de serviços

¹ A Rede Latino-americana de Ministério Público Ambiental (REDEMPA), em parceria com a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, elaborou o “Manual de apoio à atuação do Ministério Público: Unidades de Conservação, criação, implantação e gestão” (SOUZA, STUMPF & ZANCHET, 2015) que conta com informações sobre as unidades de conservação, seu histórico, manejo e gestão.

ecossistêmicos a partir dos ambientes naturais preservados no interior e entorno das áreas protegidas. A criação e proteção de unidades de conservação também atende ao previsto na Convenção Sobre a Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil é país signatário, e que conta com três eixos principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos. Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece a importância dos serviços ecossistêmicos para a garantia da qualidade de vida e bem-estar das populações humanas, destacando a necessidade de proteção e restauração dos ecossistemas naturais como provedores de tais serviços (*Millennium Ecosystem Assessment* - MEA, 2005).

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), existem no Brasil 2.309 unidades de conservação, as quais totalizam uma área protegida de 2.546.796,89 Km² (*Tabela 1*), sem considerar sobreposições. Desse total, 1.583.508,28 Km² estão localizados em área continental (18,60% da superfície continental do país) e 963.288,61 Km² em área marinha (26,45% do território marinho). Apenas 415 unidades de conservação (17,97%) possuem Plano de Manejo, documento básico e obrigatório para a gestão das áreas protegidas. GELUDA et al (2015) avalia e discute a precariedade na implantação e gestão das unidades de conservação em vários estados do país, descrevendo tanto análises feitas pela WWF-Brasil, utilizando indicadores de gestão, como as realizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados. São descritos problemas como falta de pessoal, falta de fiscalização, ausência de Planos de Manejo, escassez de recursos financeiros e dificuldades na regularização fundiária, entre outros.

Tabela 1 - Unidades de Conservação no Brasil.

TIPO UC	ESFERA ADMINISTRATIVA	NÚMERO	ÁREA (KM ²)
Proteção Integral	Todas	742	661.176,41
	Federal	149	
	Estadual	387	
	Municipal	206	
Uso Sustentável	Todas	1.567	1.884.620,48
	Federal	855	
	Estadual	577	

	Municipal	135	
Ambos	Todas	2.309	2.546.796,89
	Federal	1.004	
	Estadual	964	
	Municipal	341	

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

A situação fundiária das unidades de conservação, cujo domínio deve ser obrigatoriamente público, representa um grande desafio para os órgãos gestores, estando a regularização fundiária entre as principais prioridades e maiores passivos na implantação das unidades de conservação. Kury e Rezende (2011) analisam as dificuldades relacionadas à regularização fundiária das unidades de conservação, apontando entraves burocráticos, jurídicos e financeiros. Cheade (2015) apresenta e analisa dados da situação fundiária das unidades de conservação federais de domínio público obtidos junto à Coordenação Geral de Consolidação Territorial do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), mostrando que apenas cerca de 19% das áreas encontram-se totalmente regularizadas. O restante das unidades de conservação apresenta situações bastante diversas e que demandam procedimentos para sua regularização e efetivação do domínio pelo órgão gestor, incluindo sobreposição com terras indígenas, terras devolutas, bens da União e outras áreas públicas, além da existência de terras ainda com domínio privado. Embora as áreas privadas representem um percentual relativamente baixo (cerca de 8%), elas perfazem uma extensão de 5,4 milhões de hectares a serem desapropriados e indenizados, evidenciando o montante de recursos financeiros que serão necessários (CHEADE, 2015). O cenário não é diferente na esfera estadual pois, no Rio Grande do Sul, por exemplo, segundo informações disponibilizadas no sítio eletrônico do órgão ambiental estadual², das vinte unidades de conservação que exigem o domínio público, apenas oito apresentam sua situação fundiária regularizada ou próximo da regularização, com as outras doze apresentando percentuais de regularização fundiária próximo ou inferior a 50%, entre as quais cinco unidades de conservação não apresentam nenhuma área regularizada.

² Tabela Situação Regularização Fundiária UCs – Março de 2018. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201803/15151411-anexo-situacao-regularizacao-fundiaria-uc-s-marco-2018.pdf>. Acesso em 16.08.2019.

As dificuldades na implantação e gestão das áreas protegidas não são exclusivas do Brasil. No livro “Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos” (SPERGEL et al, 2002), são relatadas experiências e desafios na criação e gestão de áreas protegidas em diversos países, destacando-se, entre os assuntos discutidos, o financiamento das áreas protegidas e diferentes ferramentas para garantir os recursos financeiros necessários para a efetivação das estratégias de conservação. O número e a área das unidades de conservação no Brasil aumentaram significativamente a partir do ano de 1995, com forte crescimento até o ano de 2010. Apesar disso, os recursos financeiros disponibilizados pelos órgãos públicos para a gestão e proteção das unidades de conservação não acompanhou tal crescimento. Tanto os recursos disponibilizados para gestão ambiental, como para preservação e conservação ambiental na esfera federal, apresentam uma relativa estagnação a partir dos anos de 2004/2005, resultando, ao longo do tempo, numa redução dos recursos financeiros disponíveis em relação à superfície das áreas protegidas (YOUNG E MEDEIROS, 2018).

O art. 36 da Lei Federal n.º 9.985/2000 estabeleceu a obrigatoriedade, aos empreendedores, de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental com a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). A Resolução CONAMA n.º 10, de 03 de dezembro de 1987, já previa compensação similar para o licenciamento de obras de grande porte, exigindo a implantação de uma Estação Ecológica para a reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas. A Resolução CONAMA n.º 02, de 18 de abril de 1996, que revogou a Resolução CONAMA n.º 10/1987, alterou a compensação exigida no licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, passando a exigir a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente uma Estação Ecológica, mas também abrindo a possibilidade de custeio de atividades ou aquisição de bens para unidades de conservação públicas, já existentes ou a serem criadas, e a possibilidade de uma única unidade atender a reparação dos impactos de mais de um empreendimento na mesma área de influência (CONAMA, 1987, 1996).

Os recursos financeiros oriundos da compensação ambiental exigida no art. 36 da Lei do SNUC têm sido apontados como uma importante ferramenta para a implantação e custeio das unidades de conservação, em que pese diferentes interpretações quanto à sua natureza jurídica e os procedimentos necessários

para sua gestão (ASSIS, 2005; CAPPELLI, 2011; MACIEL, 2012; GODOY E LEUZINGER, 2015). Apenas no estado de Minas Gerais, os recursos de compensação ambiental arrecadados desde a criação da Lei do SNUC até o ano de 2012 resultaram no montante de R\$ 176 milhões (BARROS et al, 2015). De acordo com a cartilha de Compensação Ambiental Federal (BORGES; SOUZA, 2018), no período de junho de 2011 a junho de 2018, foram destinados para unidades de conservação um total de R\$ 1,742 bilhão, dos quais R\$ 1,421 bilhão para áreas federais, R\$ 292 milhões para áreas estaduais e R\$ 28 milhões para áreas municipais. Na página de acesso a informações do ICMBio, na seção de relatórios de gestão do ano de 2018, consta que, atualmente, existe R\$ 1,1 bilhão já destinado para unidades de conservação federais, recursos que deverão ser integralmente aportados ao Fundo de Compensação Ambiental no prazo de cinco anos. Geluda et al (2015) estimam os recursos oriundos da compensação ambiental do SNUC apenas para os empreendimentos dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, entre R\$ 487 milhões e R\$ 2,9 bilhões. Já as estimativas avaliando o potencial de investimento em novos empreendimentos, tendo por base o indicador econômico Formação Bruta de Capital Fixo (investimento em bens de capital pelas empresas) entre os anos de 2001 e 2013, e extrapolando tais dados para o período de 2014 a 2030, resultam em valores de R\$ 35 bilhões a R\$ 213 bilhões (GELUDA et al, 2015). Logo, percebe-se que os recursos oriundos da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC possuem grande importância por seu papel no financiamento das unidades de conservação e pelos valores envolvidos.

Apesar do montante de recursos gerados pela compensação ambiental ser expressivo, sua utilização para a implantação e gestão das unidades de conservação tem encontrado problemas. Barros et al. (2015) relatam que no estado de Minas Gerais a operacionalização dos recursos da compensação ambiental enfrentou problemas burocráticos e de falta de pessoal nos órgãos ambientais. Da mesma forma, Geluda et al (2015) descrevem uma baixa execução dos valores provenientes da compensação ambiental federal, informando também uma assimetria na geração e aplicação da compensação ambiental.

Tanto o art. 36 da Lei Federal n.º 9.985/2000, como o seu regulamento, o Decreto Federal n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as modificações realizadas pelo Decreto Federal n.º 6.848 de 14 de maio de 2009, e mais recentemente a Lei Federal n.º 13.688, de 03 de julho de 2018, estabelecem regramentos referentes à compensação ambiental, contemplando desde a definição do montante dos recursos financeiros devidos por cada empreendimento, como a unidade de conservação a ser beneficiada pela compensação; a forma de gestão do

montante recebido e até mesmo as destinações prioritárias para aplicação das verbas oriundas desse instituto (Figura 1). No entanto, como será abordado nos capítulos seguintes, não são raras as situações controversas em relação à definição e aplicação dos recursos de compensação.

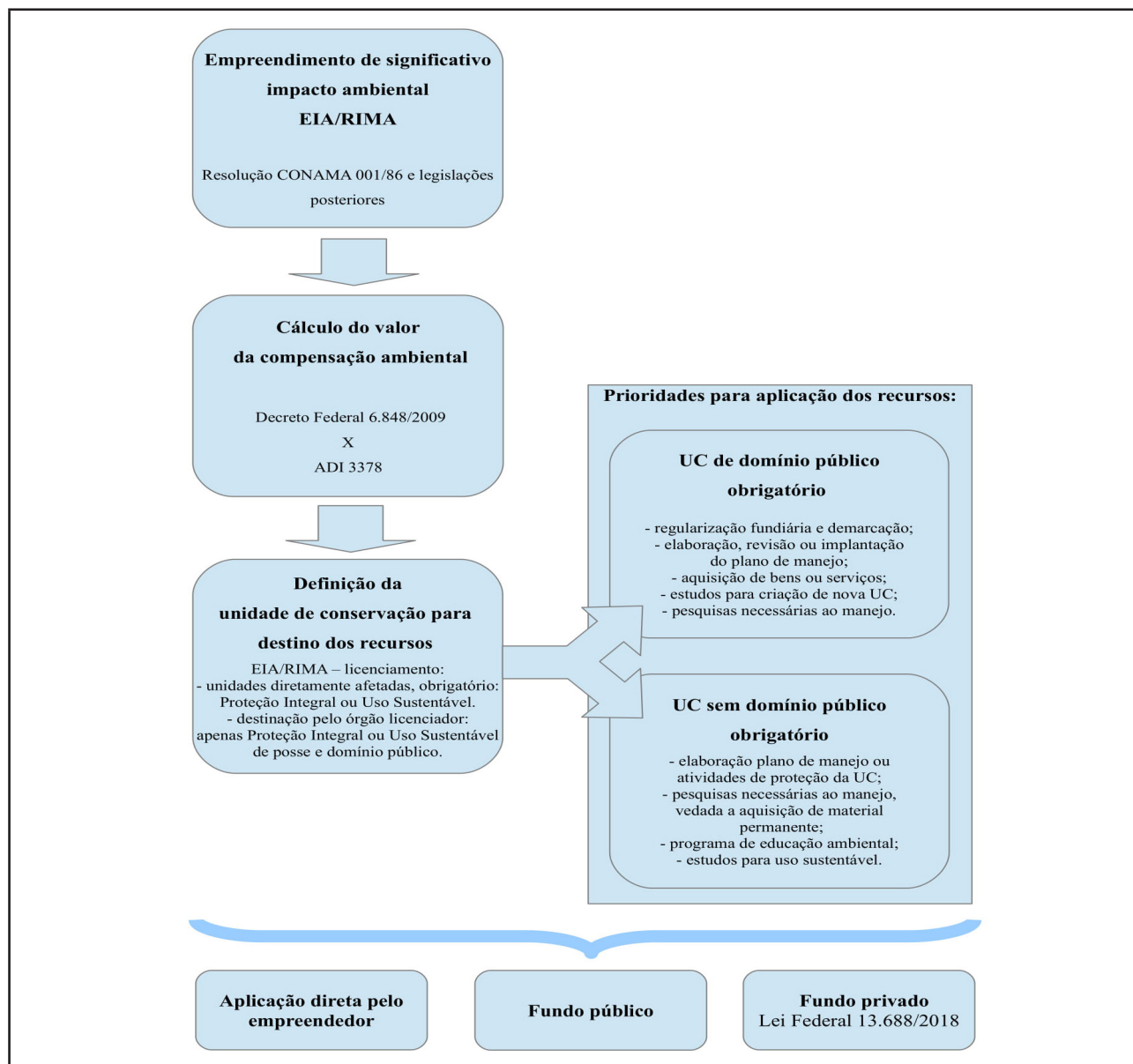


Figura 1 - Esquema simplificado da compensação ambiental do art. 36 da Lei Federal n.º 9.985/2000.

Os empreendimentos de significativo impacto ambiental licenciados por meio da elaboração e avaliação de EIA/RIMA são obrigados a apoiar a implantação e gestão de unidades de conservação. O valor da compensação ambiental, muito em virtude do Decreto Federal n.º 6.848/2009, rotineiramente é calculado como um percentual em relação ao valor de referência do empreendimento, contrariando a decisão da ADI n.º 3.378/DF que determina que o valor da compensação

ambiental deve ser proporcional ao impacto ambiental, prescindindo da fixação de percentual em relação aos custos do empreendimento. As unidades de conservação diretamente afetadas pelos impactos dos empreendimentos devem obrigatoriamente receber parte dos recursos da compensação ambiental, podendo o órgão licenciador destinar o restante dos recursos para unidades de conservação localizadas em áreas não impactadas. A aplicação dos recursos deve observar a lista de atividades prioritárias estabelecida no Decreto Federal n.º 4.340/2002. Os órgãos ambientais têm optado por diferentes mecanismos para a gestão dos recursos da compensação ambiental, incluindo a gestão e aplicação direta pelo empreendedor ou a destinação para fundos de natureza pública ou privada, os quais, por sua vez, podem ser administrados pelo próprio poder público ou por terceiros.

1.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) N.º 3.378/DF

Como mostrado no *Quadro 2*, no julgamento da ADI n.º 3.378/DF, o STF estabeleceu que o valor da compensação ambiental deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa, apontando também a prescindibilidade da utilização do valor do empreendimento como parâmetro para o cálculo. Entretanto, como será abordado nos capítulos seguintes, os órgãos ambientais continuam utilizando um percentual fixo incidente sobre o valor do empreendimento – valor de referência – como parâmetro para a definição do montante da medida compensatória. A praxe possivelmente se deve à replicação da metodologia estabelecida para o IBAMA no Decreto Federal n.º 6.848/2009. A análise e valoração dos impactos ambientais dos empreendimentos com o objetivo de definição da compensação ambiental devida representa um novo desafio para os empreendedores, quando da elaboração do EIA/RIMA, e para os órgãos ambientais, os quais deverão avaliar e validar tais valores.

Quadro 2 - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.378/DF.

A Confederação Nacional das Indústrias (CNI) questionou a constitucionalidade do art. 36 da Lei Federal n.º 9.985/2000, insurgindo-se também contra a prefixação de percentual mínimo, incidente em todo e qualquer licenciamento. A seguir consta transcrição da ementa do julgamento pela constitucionalidade da compensação:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS parágrafos 1º, 2º E 3º DA LEI N.º 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO parágrafo 1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.

2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA.

3. O art. 36 da Lei n.º 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no parágrafo 1º do art. 36 da Lei n.º 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente. (STF - ADI n.º 3.378/DF, Relator Carlos Britto, data do julgamento: 09/04/2008. Tribunal Pleno, data de publicação: 20/06/2008.)

1.2 EIA/RIMA, DISCRICIONARIEDADE E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

A compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC vincula tal obrigação aos empreendimentos de significativo impacto ambiental com a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). A Resolução CONAMA n.º 001, de 23 de janeiro de 1986, estabeleceu uma lista de empreendimentos considerados como de significativo impacto ambiental e cujo licenciamento deveria ser realizado através da

elaboração e avaliação de EIA/RIMA. Legislações posteriores ampliaram as situações que demandam a elaboração de EIA/RIMA para licenciamento, consequentemente, estendendo a obrigação da compensação ambiental prevista na Lei do SNUC. Apesar disso, a flexibilização do licenciamento ambiental por decisões administrativas dos órgãos ambientais, isentando empreendimentos com significativo impacto ambiental da elaboração do EIA/RIMA, pode resultar no não pagamento da compensação ambiental que seria devida. De modo similar, o fracionamento irregular de empreendimentos contíguos, de forma a reduzir artificialmente o porte das atividades, também pode ocasionar na dispensa indevida da compensação ambiental e, logo, gerar prejuízos à implantação e gestão das unidades de conservação.

A definição das unidades de conservação para destinação dos recursos oriundos da compensação ambiental também está vinculada ao licenciamento dos empreendimentos e à elaboração dos respectivos EIA/RIMA, uma vez que em tal estudo devem ser identificadas as unidades de conservação diretamente afetadas pelos impactos decorrentes de cada atividade. Nesta situação, quando as áreas protegidas são diretamente afetadas pelos empreendimentos, tanto as unidades de proteção integral, como as de uso sustentável, devem receber recursos da compensação ambiental. Além disso, os órgãos licenciadores, dentro da sua discricionariedade, podem deliberar pela destinação de recursos da compensação ambiental do SNUC para unidades de conservação de proteção integral localizadas em área que não seja diretamente impactada pelos empreendimentos ou, até mesmo, para a criação de nova unidade de conservação. Recentemente, a Lei Federal n.º 13.688/2018 estendeu a possibilidade de destinação da compensação ambiental para unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável quando do interesse público, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. Tal discricionariedade pode ser um mecanismo interessante de distribuição dos recursos financeiros originados a partir de empreendimentos localizados em regiões com grande quantidade de investimentos e/ou com unidades de conservação já estruturadas para unidades de conservação localizadas em áreas remotas e nas quais não existem perspectivas para a instalação de empreendimentos de significativo impacto ambiental e, logo, de recursos provenientes da compensação ambiental. No entanto, a distribuição de tais recursos deve observar a compensação dos impactos ambientais decorrentes das atividades licenciadas e a eficiência na gestão do sistema de unidades de conservação, evitando uma eventual distribuição de recursos financeiros por objetivos que não técnico e/ou científicos. A *Tabela 2* e *Tabela 3* mostram, respectivamente, a distribuição das unidades de conservação e dos

recursos de compensação ambiental federal em relação aos Biomas brasileiros. Tais informações incluem os valores destinados pelo órgão federal para unidades de conservação estaduais e municipais.

Tabela 2 - Distribuição das unidades de conservação nos Biomas brasileiros.

BIOMA		ÁREA (KM²)	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À SUPERFÍCIE DO BIOMA	PERCENTUAL EM RELAÇÃO À SUPERFÍCIE TOTAL DAS UCS
Amazônia	Total	1.179.072,81	28,08%	47,17%
	Proteção Integral	413.093,21	9,84%	
	Uso Sustentável	751.668,29	17,90%	
Cerrado	Total	168.499,61	8,26%	6,74%
	Proteção Integral	58.202,73	2,85%	
	Uso Sustentável	105.840,47	5,19%	
Caatinga	Total	73.135,13	8,83%	2,93%
	Proteção Integral	14.070,30	1,70%	
	Uso Sustentável	58.054,70	7,01%	
Mata Atlântica	Total	106.229,01	9,50%	4,25%
	Proteção Integral	21.870,68	1,96%	
	Uso Sustentável	77.306,43	6,91%	
Pantanal	Total	6.890,13	4,55%	0,28%
	Proteção Integral	4.403,11	2,91%	
	Uso Sustentável	2.487,02	1,64%	
Pampa	Total	5.528,68	3,14%	0,22%
	Proteção Integral	1.055,03	0,60%	
	Uso Sustentável	4.305,93	2,45%	
Marinho	Total	960.211,41	26,36%	38,41%
	Proteção Integral	120.205,97	3,30%	
	Uso Sustentável	839.836,25	23,06%	
Todos	Total	2.499.566,78		100,00%

Obs.: O total para alguns dos biomas não representa exatamente o somatório das unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável em virtude da sobreposição existente entre áreas de tais categorias. Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

Tabela 3 - Distribuição dos recursos de compensação ambiental federal (SNUC) destinados para unidades de conservação em relação aos Biomas.

BIOMA	VALOR (R\$)	PERCENTUAL
Amazônia	548.818.865,45	31,50%
Cerrado	247.431.107,60	14,20%
Caatinga	43.561.814,72	2,50%
Mata Atlântica	592.410.680,17	34,00%
Pantanal	0,00	0,00%
Pampa	3.484.945,18	0,20%
Marinho	304.891.058,14	17,50%
Indefinido*	1.874.117,48	0,10%
Total	1.742.472.588,74	100,00%

* Bioma indefinido se refere a recursos para a criação de unidades de conservação ainda sem definição do local/bioma. Fonte: Compensação Ambiental Federal (BORGES; SOUZA, 2018).

1.3 ATIVIDADES PRIORITÁRIAS E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Uma vez definida a unidade de conservação destinatária dos recursos provenientes da compensação ambiental, o Decreto Federal n.º 4.340/2002 estabelece uma lista das atividades prioritárias para sua utilização, diferenciando entre as unidades de conservação que demandam o domínio público das demais. A regularização fundiária é a ação prioritária para as áreas protegidas obrigatoriamente de domínio público, seguido da elaboração/revisão do plano de manejo e demais atividades de gestão e fiscalização. Para as demais unidades de conservação, as atividades prioritárias envolvem a elaboração do plano de manejo e a sua proteção.

1.3.1 Gestão dos recursos

Quanto à gestão dos recursos oriundos da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC, os órgãos ambientais têm adotado diferentes metodologias e dispositivos, incluindo a aplicação direta pelo empreendedor ou a destinação para fundos, tanto de natureza pública como privada (OLIVEIRA; PINHEIRO; BARRROS, 2015). Com relação à gestão e aplicação dos recursos financeiros diretamente pelo empreendedor (caso em que se responsabiliza pela guarda, aplicação/pagamento e/ou execução de serviços de acordo com as atividades e cronograma previstos em plano de trabalho aprovado pelo órgão

gestor da unidade de conservação beneficiada), há de se considerar o risco de postergar-se o cumprimento da exigência do licenciamento ambiental, uma vez que a integralização do pagamento da medida compensatória só ocorrerá no final das atividades previstas no plano de trabalho.

Já no caso da destinação dos recursos para fundos, pode resultar na liberação do empreendedor de obrigações frente à medida compensatória no momento do pagamento/depósito integral junto ao fundo. Entretanto, a administração do fundo e a aplicação dos recursos podem resultar em custos financeiros descontados do montante principal e não previstos como prioritários. Outra situação que pode ocorrer quando a opção seja pelos fundos é o contingenciamento da liberação e aplicação dos recursos por interesses diversos à gestão das unidades de conservação. A própria natureza dos fundos, considerados públicos ou privados, pode trazer implicações jurídicas para a gestão e utilização dos recursos. A Lei Federal n.º 13.688/2018 autorizou os órgãos ambientais gestores de unidades de conservação a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos das compensações ambientais. Da mesma forma, alguns estados criaram normativas para a administração dos fundos de compensação ambiental por terceiros, inclusive com o estabelecimento de remuneração por custos logísticos.

1.4 PESQUISA DE TEMAS PRIORITÁRIOS PARA MAIOR EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE UCS

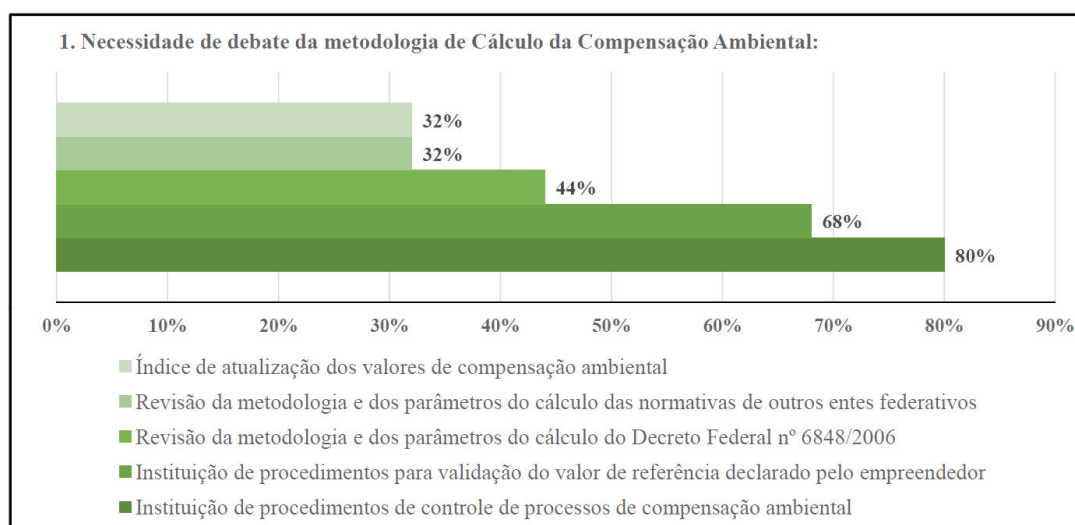
O *Quadro 3* apresenta os resultados obtidos a partir de uma pesquisa realizada pelos autores deste Manual para obtenção da percepção de pessoas que trabalham na área ambiental quanto a questões relacionadas à compensação ambiental, buscando avaliar quais teriam maior importância para discussão/avaliação. Considerando o material coletado, percebe-se que **existem diversas situações relacionadas à compensação ambiental que poderiam ser alvo de fiscalização e controle do Ministério Público**, buscando garantir a correta definição e aplicação de tais recursos financeiros.

Nos capítulos subsequentes serão apresentados e discutidos temas relacionados à compensação ambiental destacando possíveis alvos de atuação para o Ministério Público.

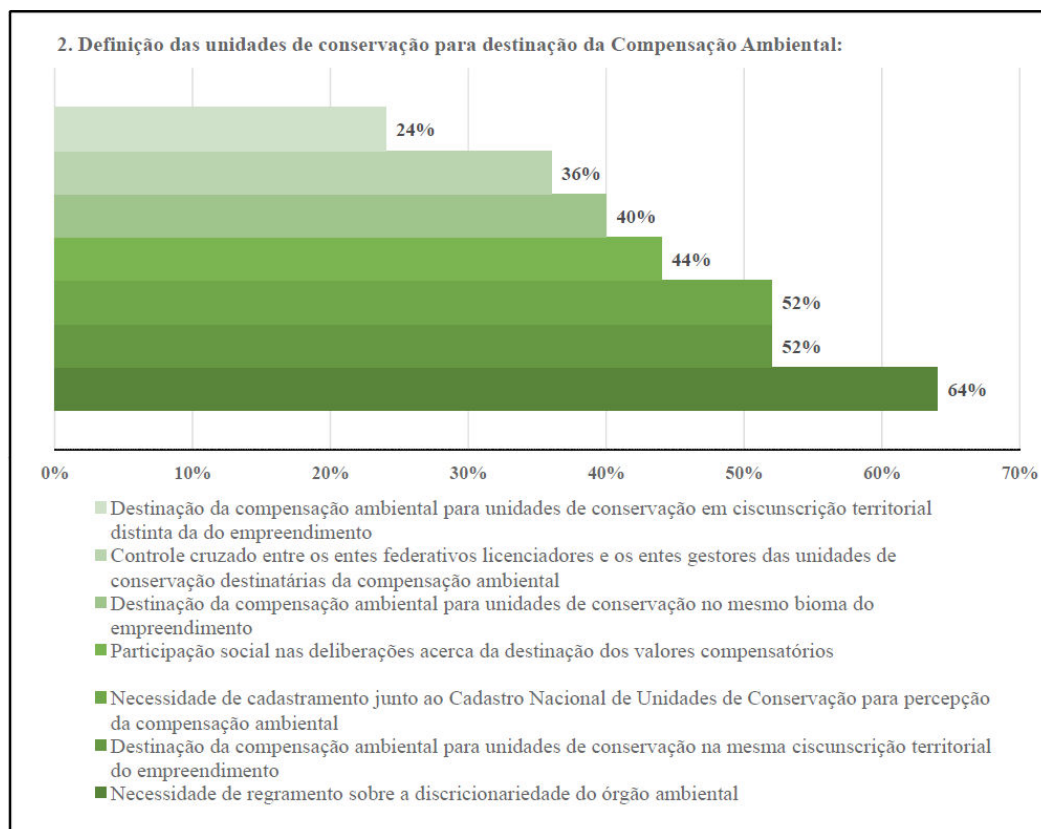
Quadro 3 - Avaliação de temas prioritários relacionados à compensação ambiental para maior eficiência na gestão desse recurso.

Com o objetivo de colher opiniões e contribuições de profissionais que trabalham direta ou indiretamente com o tema da compensação ambiental foi elaborado um questionário disponibilizado de forma *online* durante o IX CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, ocorrido em Florianópolis, entre 31 de julho e 2 de agosto de 2018. O mesmo questionário foi apresentado aos representantes de órgãos ambientais que participaram do Painel de discussão sobre Compensação Ambiental, realizado no dia 27 de novembro de 2018, em Salvador, o qual ocorreu conjuntamente ao Seminário “Desafios e Perspectivas para o Fortalecimento do SNUC – Lei n.º 13.668/2018”, organizado pelo Ministério Público da Bahia. Ao total, obteve-se 25 contribuições, das quais 21 responderam trabalhar direta ou indiretamente com a temática da compensação ambiental. Entre as pessoas que responderam o questionário, incluem-se representantes de órgãos ambientais dos estados do Acre, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Também contribuíram representantes de universidades, RPPNs e dos Ministérios Públicos do Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina. A seguir são apresentados os principais resultados obtidos, elencando-se as alternativas consideradas mais importantes/preocupantes para cada tópico (salienta-se que o questionário apresentava a possibilidade de seleção de múltiplas opções para cada tópico):

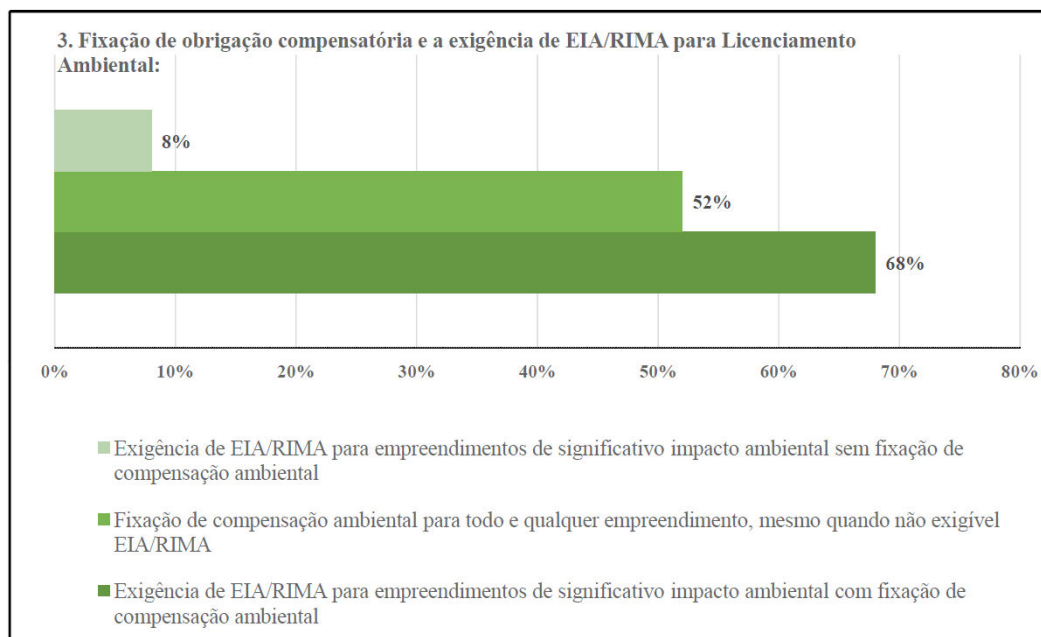
1. Com relação à necessidade de debate da metodologia de Cálculo da Compensação Ambiental, as opções assinaladas foram:



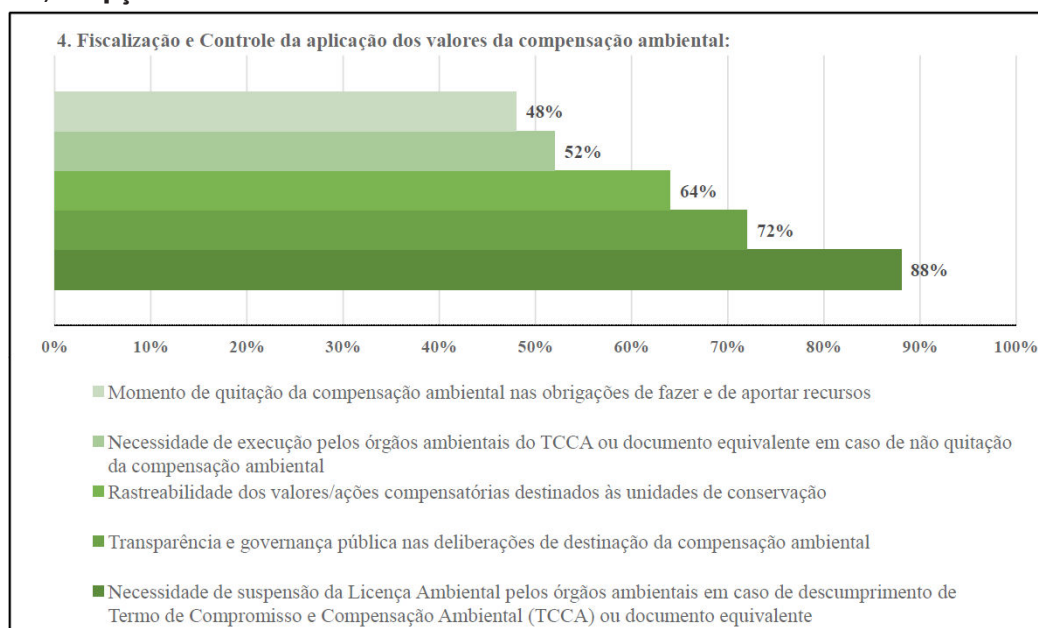
2. Com relação à definição das unidades de conservação para Destinação da Compensação Ambiental, as opções assinaladas foram:



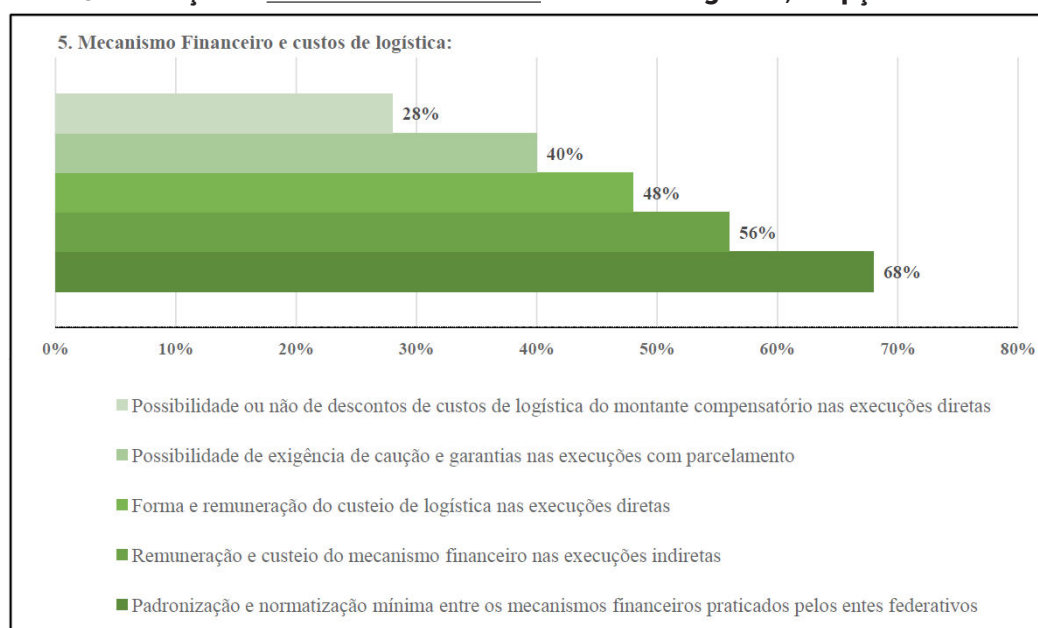
3. Com relação à fixação de obrigação compensatória e a exigência de EIA/RIMA para Licenciamento Ambiental, as opções assinaladas foram:



4. Com relação à Fiscalização e Controle da aplicação dos valores da compensação ambiental, as opções assinaladas foram:



5. Com relação ao Mecanismo Financeiro e custos de logística, as opções assinaladas foram:



Adicionalmente, foram apontados como tópicos de preocupação ou para avaliação: a inclusão das RPPNs como possíveis destinatárias da compensação ambiental, independentemente de impacto direto; equiparação da destinação de medidas compensatórias nas diferentes esferas da administração; inclusão do passivo continuado na compensação ambiental; consideração da bacia hidrográfica para destinação da compensação ambiental; e compensação ambiental para todos empreendimentos que atingirem área prioritária para conservação, independente da exigência de EIA/RIMA.



CAPÍTULO II

BASES NORMATIVAS FEDERAIS DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

*Aline Valéria Archangelo Salvador
Ariene Bomfim Cerqueira*

2.1 INTRODUÇÃO

O art. 225 da Constituição Federal estabelece ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito de todos, bem de uso comum do povo, e essencial ao próprio direito fundamental à sadia qualidade de vida.

Para assegurar efetividade a este direito, a CF atribuiu ao Poder Público, dentre outras, a obrigação de definir em todas as unidades da federação espaços

territoriais que ostentem atributos ecológicos que justifiquem sua proteção (inciso III) e o dever de exigir, na forma da lei, o estudo prévio de impacto ambiental a todas as obras ou atividades que sejam potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental (inciso IV).

Por ser a sociedade a titular do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e também a destinatária dos impactos ambientais negativos e positivos decorrentes do empreendimento ou atividade, a autorização para a instalação de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, bem como capazes de gerar impactos ambientais, somente será possível nos termos da lei, como decorrência de uma decisão administrativa que conclua, por meio de um procedimento de licenciamento ambiental, pela viabilidade do projeto. De registrar que não está dado ao empreendedor qualquer direito implícito de gerar impacto ambiental.

Por imperativo constitucional ditado pelo art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, para as atividades consideradas capazes de causar significativa degradação ambiental é exigível, quando do licenciamento ambiental, a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, documento elaborado com regramento peculiar, destinado especificamente a auxiliar na decisão técnica de licenciar – ou não – um determinado empreendimento ou atividade onde há a potencial ou efetiva ocorrência de significativo impacto ambiental.

Os procedimentos de destinação e aplicação dos recursos da Compensação Ambiental encontram-se diretamente relacionados às etapas do licenciamento ambiental, onde são discutidas: a viabilidade do empreendimento, as formas de evitar e mitigar danos ambientais e os valores compensatórios por danos ambientais não mitigáveis, com o cálculo dos valores de compensação ambiental, a serem aplicados para subsidiar ações junto as unidades de conservação (FAIAD, 2015).

Neste sentido, o presente capítulo apresenta, sinteticamente, as principais bases normativas federais que norteiam a aplicação e execução da compensação ambiental.

2.2 LEI N.º 9.985/2000

Diante das críticas de que um instrumento de tal importância – a compensação ambiental por significativo impacto ambiental – não poderia ser

tratado por ato infralegal³ por afronta ao princípio da legalidade, foi editada a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Com o objetivo de regulamentar o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, esta Lei instituiu o mecanismo da compensação ambiental⁴ imputando ao empreendedor, quando do licenciamento de empreendimentos com significativo impacto ambiental, a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação (art. 36), o que desempenha papel chave no fortalecimento do SNUC.

2.3 DECRETO N.º 4.340/2002

O Decreto n.º 4.340/2002 regulamenta, nos arts. 31 a 34, a compensação ambiental, disciplinando o cálculo, bem como os critérios de sua aplicabilidade. No art. 31, *caput*, preve-se que ao IBAMA cumprirá estabelecer “o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, ocasião em que considerará, exclusivamente, os impactos ambientais negativos sobre o meio ambiente”.

O Grau de Impacto (GI) é fixado por ocasião da Licença Prévia (LP). É nessa fase que o órgão ambiental atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, dimensionando a partir das informações fornecidas pelo EIA-RIMA, o impacto ambiental futuro sobre o meio ambiente natural. O grau de impacto (GI) se traduz em um percentual determinado, que incidirá sobre o valor declarado pelo empreendedor – Valor de Referência (VR), alcançando-se pela fórmula trazida pelo seu art. 31-A, o valor da Compensação Ambiental (CA): $CA = VR \times GI$.

Com relação ao cálculo da compensação ambiental, convém fazer, desde já, um registro: de acordo com a previsão do parágrafo 3º do mesmo art. 31, “os investimentos destinados à elaboração e implementação dos planos, programas e ações, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no processo de licenciamento ambiental para mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não integram os custos totais para efeito do cálculo da compensação ambiental” (art. 31, parágrafo 3º, do Decreto n.º 4.340/2002) (grifado), o que reduz sobremaneira os aportes voltados à compensação ambiental. Esse tema será tratado com maior aprofundamento em capítulo próprio.

3 Na ocasião, esta modalidade de compensação ambiental voltada às UCs teve seu tratamento regulamentado pela Resolução CONAMA n.º 10/1987, e em seguida, pela CONAMA n.º 02/1996.

4 Embora as Resoluções CONAMA n.ºs 10/1987 e 02/1996 já previssem modalidade de compensação ambiental, esta foi significativamente expandida pela Lei n.º 9.985/2000.

Além disso, o legislador estabeleceu, no art. 33, uma ordem de prioridade na aplicação dos recursos, a fim de viabilizar a realização de ações essenciais à consolidação e manutenção das UCs (BRASIL, 2002):

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

A instituição de UCs no Brasil ocorreu especialmente com a atuação do Poder Público, buscando de início proteger atributos ecológicos de determinadas regiões e, posteriormente, atender objetivos aliados à conservação da biodiversidade (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

Essas ações nem sempre foram executadas de modo sistemático e alinhado a um planejamento de longo prazo. Diversas unidades de conservação foram instituídas com diferentes categorias, sendo que boa parte ainda carece de regularização fundiária e da implementação de instrumentos essenciais à gestão (v.g. plano de manejo), ou ainda, de orçamento suficiente para a execução de serviços e aquisição de equipamentos necessários para sua operacionalização (CERQUEIRA, 2019).

Desse modo, as prioridades definidas no comentado art. 33, dedicam-se especificamente a auxiliar na superação desses entraves à consolidação das unidades de conservação. Tais diretrizes vinculam todas as decisões relacionadas às atividades que serão desenvolvidas junto às UCs beneficiárias, devendo ser observadas pelos Sistemas Estaduais de Compensação Ambiental.

2.4 PORTARIA MMA N.º 416/2010

O Decreto n.º 4.340/2002 previu, em seus arts. 31 e 32, a criação de câmaras de compensação ambiental com *“a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados*

e *percentuais definidos*". Entretanto, a instituição da Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) somente foi efetivada no ano de 2010, a partir da publicação pelo MMA da Portaria n.º 416⁵, que ao lado da Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011, conferiram viabilidade àquelas finalidades (MMA, 2010; 2011).

Consistente em um órgão colegiado integrado por membros do setor público, da academia, da sociedade civil, e do setor privado, a CFCA tem por principais atribuições o estabelecimento de prioridades e diretrizes para a aplicação da "compensação ambiental federal" e a avaliação periódica da metodologia e procedimentos de cálculo da referida compensação. Cumpre à CFCA, ainda, a responsabilidade de supervisionar e regulamentar a aplicação da compensação ambiental, monitorar e auditar procedimentos e estabelecer medidas específicas para direcionar a implementação de planos de manejo e ações voltadas à regularização fundiária⁶.

2.5 RESOLUÇÃO CONAMA N.º 371/2006

A Resolução CONAMA n.º 371, de 05 de abril de 2006, estabeleceu "*diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental (...)*", "*segundo a ordem de prioridades estabelecida pelo art. 33 do Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, pelos órgãos ambientais*" (CONAMA, 2006).

Por força do disposto em seu art. 9º, a Resolução CONAMA n.º 371/2006 estabelece requisitos complementares aos descritos na Lei n.º 9.985/2000, bem como no Decreto n.º 4.340/2002, que devem ser atendidos pelos órgãos ambientais no momento da destinação dos valores.

Neste sentido, o art. 2º trata da definição do grau de impacto por parte do órgão licenciador, fixado sob a forma de um percentual cujo valor deverá considerar apenas os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais identificados no processo de licenciamento ambiental, de acordo com o conteúdo do EIA-RIMA. É de se registrar que essa Resolução foi a responsável

5 Observe-se: a destinação da Compensação Ambiental não é feita pela Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), mas sim, pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF). Este, constituído no âmbito do IBAMA.

6 A publicação da Portaria n.º 416/2010 ocorreu na data de 03 de novembro de 2010. No entanto, conforme destaca FAIAD (2015, p.59), até o ano de 2015 ainda não haviam sido editadas as diretrizes pela CFCA.

por fixar, à época, de maneira provisória, o percentual de compensação ambiental em 0,5% (meio por cento), enquanto se debatia acerca da constitucionalidade do dispositivo, no bojo da ADI n.º 3.378/DF⁷.

Por sua vez, o art. 3º versa, especificamente, sobre a metodologia do cálculo da compensação ambiental: o VR sobre o qual incide o GI, em conformidade com o que já tratamos antes (art. 3º, parágrafo 1º). O Valor de Referência é fixado a partir da apresentação pelo empreendedor, da previsão do custo total de implantação do empreendimento. Esse cálculo deve se verificar antes da Licença de Instalação, em conformidade com o art. 4º da Resolução CONAMA n.º 371/2006.

De acordo com o que prevê o inciso I do mesmo art. 9º, todas as unidades de conservação afetadas pelo empreendimento devem ser beneficiadas com recursos da compensação ambiental, independentemente da categoria em que estejam inseridas: de uso sustentável ou de proteção integral. O inciso II estabelece que nos casos onde não existir UC diretamente afetada, os aportes podem ser utilizados visando o apoio à consolidação ou à criação de novas UCs, sendo que as beneficiárias devem, preferencialmente, integrar o mesmo bioma e/ou bacia hidrográfica afetada pelo empreendimento⁸.

Por fim, o parágrafo único do mesmo art. 9º da citada Resolução estabelece que há a possibilidade de alocação de parte dos recursos não destinados em conformidade com essas diretrizes para a *“criação, implantação ou manutenção de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral em observância ao disposto no SNUC”*. Veja-se que a redação conferida pelo parágrafo único abre possibilidade de destinação de recursos a UCs localizadas em áreas não afetadas pelo empreendimento: mas somente depois de esgotados os critérios fixados nas disposições anteriores do artigo.

Embora haja obrigatoriedade da destinação de recursos para UCs diretamente impactadas pela instalação do empreendimento, o órgão ambiental não está impossibilitado de deliberar sobre a alocação de recursos também

7 Resolução CONAMA n.º 371/2006: “Art. 15. O valor da compensação ambiental fica fixado em meio por cento dos custos previstos para a implantação do empreendimento até que o órgão ambiental estabeleça e publique metodologia para definição do grau de impacto ambiental”.

8 “Os dois incisos trazem critérios que serviram de base para a elaboração de outros, tanto em âmbito federal quanto nos estados. Podemos observar que eles não são excludentes entre si, são complementares e podem ser aplicados concomitantemente, caso existam UCs “afetadas”, mas o recurso seja de tal monta que as demandas dessas diretamente impactadas não consigam absorver todo o recurso. E mesmo que consigam, ainda é discricionariamente viável, conforme oportunidade e conveniência, aplicar-se também em outras não afetadas, desde que, para as primeiras seja garantido algum investimento” (FAIAD, 2015, p. 66).

para UCs que não se encontram inseridas na poligonal diretamente afetada. As maiores controvérsias giram em torno da ausência de um específico regramento definindo limites e critérios a serem observados durante a divisão de recursos entre UCs impactadas e UCs não impactadas. Tais controvérsias resultaram no refinamento dos critérios pelo CCAF, conforme veremos em capítulo próprio.

2.6 COMITÊ DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL: PORTARIAS CONJUNTAS MMA/IBAMA/ICMBIO N.ºS 225/2011 E 298/2019

Por meio da Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), instituíram, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), delegando a esse, a responsabilidade de definir o destino dos recursos decorrentes da compensação ambiental arrecadados no âmbito federal (MMA, 2011).

O comitê tem suas atribuições relacionadas no art. 3º e incisos da Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011⁹, dentre as quais: determinar as regras

9 Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011: Art. 3º São atribuições do CCAF:

I - deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da compensação ambiental federal para as unidades de conservação beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), informando ao empreendedor, à DILIC/IBAMA, ao órgão central ou aos Órgãos executores, integrantes do SNUC e observando:

a) o art. 36, parágrafos 2º e 3º, da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000;

b) o Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, com a redação dada pelo Decreto n.º 6.848, de 14 de maio de 2009;

c) a Resolução CONAMA n.º 371, de 5 de abril de 2006;

d) as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA); e

e) as informações contidas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

II - manter registros dos termos de compromisso firmados entre o empreendedor e o órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada;

III - manter registro dos relatórios de execução dos recursos aplicados a serem fornecidos pelo órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada;

IV - receber, do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, documento atestando o cumprimento das obrigações quanto à Compensação Ambiental;

V - consolidar os documentos recebidos na forma do inciso anterior, com vistas a demonstrar a quitação das obrigações do empreendedor, por empreendimento, com a compensação ambiental;

VI - receber do órgão, integrante do SNUC, gestor da unidade de conservação beneficiada, com a finalidade de instrução dos respectivos processos, eventuais relatórios relacionados à auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados;

VII - relatar à CFCA sobre suas atividades; e

VIII - elaborar seu regimento interno.

gerais de como se dará a destinação e aplicação dos recursos para as unidades de conservação beneficiadas ou mesmo a serem criadas; atuar na manutenção dos registros de relatórios de execução dos recursos a serem fornecidos pelo órgão integrante do SNUC, gestor da UC; receber dos gestores relatórios necessários à instrução e eventuais processos de auditoria, monitoria e avaliação dos recursos aplicados, pelos responsáveis pela sua execução; acompanhar o cumprimento das obrigações, recebendo, inclusive, documentos que atestem a sua conclusão, consolidando-os de forma a demonstrar e confirmar a quitação das obrigações determinadas nos Termos de Compromisso e Compensação Ambiental (TCCA), junto as unidades de conservação beneficiárias.

Criado no âmbito do IBAMA¹⁰, o CCAF era originalmente integrado por representantes do MMA, IBAMA e ICMBio e presidido pelo titular da Assessoria da Presidência do IBAMA¹¹. No entanto, no dia 24 de abril de 2019, foi publicada no DOU, a Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 298/2019¹², de lavra do Ministro de Estado do Meio Ambiente (MMA), do Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e do Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (MMA, 2019), que procedeu a alterações no art. 1º da Portaria MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011¹³.

Grosso modo, as principais alterações produzidas pela Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 298/2019, dizem respeito à conformação de seus integrantes, reduzindo a participação nas pessoas dos titulares dos cargos máximos dos órgãos que o compõe: Secretaria-Executiva do MMA¹⁴, e nas pessoas dos Presidentes do IBAMA¹⁵ e ICMBio¹⁶.

10 Portaria ICMBio n.º 379/2017, art. 1º.

11 Arts. 1º e 2º da Portaria MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011.

12 A Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 298, de 23 de abril de 2019, altera a Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225, de 30 de junho de 2011.

13 A mencionada Portaria também revogou o art. 2º da Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011, que era constituída por um glossário de termos técnicos.

14 Conforme a Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225/2011, art. 1º, inciso I, antes integrava o CFCA como representantes do MMA, além de sua Secretaria-Executiva e da Secretaria de Biodiversidade e Florestas.

15 Conforme Portaria Conjunta n.º 225/2011, 1º, inciso II, antes integrava o CFCA como representantes do IBAMA, a Assessoria da Presidência e a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC).

16 Portaria Conjunta n.º 225/2011: Conforme art. 1º, inciso III, antes integrava o CFCA como representantes do ICMBio, a Diretoria de Planejamento (DIPLAN); e a Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral (DIREP).

De início, o que se pode intuir a partir das modificações produzidas pela Portaria, é que a maior centralização da composição, inclusive nas pessoas dos próprios Presidentes do IBAMA e do ICMBio, poderá fatalmente causar grave lentidão no trâmite das deliberações do CCAF, podendo até mesmo inviabilizar todo o esforço estratégico idealizado para o Mecanismo.

Não é só o receio de demora na atuação que preocupa. Os profissionais relacionados pela redação anterior do artigo são vinculados diretamente ao acompanhamento dos procedimentos de licenciamento ambiental, gestão de UCs e conservação da biodiversidade. São oriundos de pastas técnicas, com expertises que permitem orientar o direcionamento estratégico dos recursos e até mesmo, sanar dúvidas e buscar soluções em situações de conflito. O que ora se vê é uma formação política, que poderá ser objeto de questionamentos.



CAPÍTULO III

EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Luiz Fernando de Souza

Conforme já abordado, o art. 36 da Lei Federal n.º 9.985/2000 criou a obrigação de apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação vinculada ao licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental fundamentado em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/RIMA). Logo, a compensação ambiental prevista no SNUC encontra-se condicionada ao enquadramento da atividade alvo na modalidade de licenciamento de significativo impacto ambiental mediante caracterização e análise tanto do empreendimento como de seus impactos ambientais em EIA/RIMA.

A avaliação de impactos ambientais é um dos instrumentos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal n.º 6.938/1981. Diversos autores têm analisado e discutido aspectos jurídicos relacionados à avaliação de impactos ambientais e o licenciamento por meio de EIA/RIMA (BENJAMIM 1992; CAPPELLI 1993; MILARÉ 2018). Cremonez et al. (2014) abordam e comparam diferentes metodologias aplicadas para a avaliação de impactos ambientais no Brasil, salientando suas potencialidades e usos. O presente capítulo não tem por objetivo uma avaliação pormenorizada quanto aos aspectos jurídicos e técnicos relacionados à avaliação de

impacto ambiental e o licenciamento de atividades sujeitas ao EIA/RIMA. Em vez disso, busca **identificar elementos que condicionam tal modalidade de licenciamento**, demandando também a obrigação prevista no art. 36 do SNUC, e situações em que a exigência da elaboração de EIA/RIMA no licenciamento **é indevidamente dispensada**, resultando em prejuízos à implementação do SNUC, pelo não pagamento da compensação ambiental para o apoio na implantação e gestão de unidades de conservação.

Conforme abordado no *Quadro 4*, tramitam no Congresso Nacional propostas para alteração na legislação que trata do licenciamento ambiental, incluindo as atividades que demandam o licenciamento ambiental por meio da elaboração e aprovação de EIA/RIMA. Obviamente, a eventual aprovação de alguma das propostas poderá repercutir em alterações no discutido a seguir, que considera a legislação vigente até janeiro de 2020.

Quadro 4 - Lei Geral do Licenciamento Ambiental.

Tramitam na Câmara de Deputados e no Senado Federal propostas legislativas que tratam sobre o licenciamento ambiental, incluindo para atividades e empreendimentos de significativo impacto ambiental. As propostas têm sido designadas como “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”. Na Câmara de Deputados, o Projeto de Lei n.º 3729/2004, ao qual foram apensados diversos outros projetos de lei, encontra-se em regime de tramitação de urgência e apto para votação no plenário desde o mês de julho de 2019. Também já foi elaborado e apresentado parecer pelo relator do projeto, Deputado Kim Kataguirí. No Senado Federal, existe o Projeto de Lei do Senado n.º 168/2018, o qual também trata de alterações no licenciamento ambiental e dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica.

Silva e Cappelli (2016) analisam propostas de alteração do licenciamento ambiental e discutem aspectos jurídicos relacionados à regulamentação do instituto, apresentando tanto deficiências no atual sistema de gestão e licenciamento, como nas propostas existentes. Resumidamente, as proposições buscam alterar as regras atuais do licenciamento ambiental com a simplificação/desburocratização de processos, redução/delimitação do prazo de análise e a possibilidade de autolicensing para atividades que não causem impacto ambiental significativo. Entre as justificativas estaria a de facilitar o licenciamento de novos empreendimentos e, logo, gerar crescimento econômico. Em que pese a necessidade de melhorias e modernização na legislação que trata do licenciamento ambiental, as propostas apresentadas têm sofrido fortes críticas de órgãos e entidades que atuam na área ambiental pela falta de um debate mais amplo e a possível fragilização da gestão e proteção ambiental. Assim, a futura aprovação de modificações na legislação que trata do licenciamento ambiental pode resultar em prejuízos à compensação ambiental prevista no art. 36 do SNUC, reduzindo a disponibilidade de recursos para a implantação e gestão das unidades de conservação.

A Resolução CONAMA n.º 001/1986¹⁷, em seu art. 1º, define impacto ambiental como:

(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Tal resolução também define, em seu art. 2º, que o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente dependerá da elaboração de EIA/RIMA, o qual deverá ser submetido à aprovação pelo órgão ambiental competente. São listadas como atividades modificadoras do meio ambiente:

(...)

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II - Ferrovias;

III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, art. 48, do Decreto-Lei n.º 32, de 18.11.1966;

V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;

¹⁷ A presente resolução recebeu alterações das Resoluções CONAMA n.ºs 11/1986; 05/1987 e 237/1997.

XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);

XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;

XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;

XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos estaduais ou municipais;

XVI - Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia. (nova redação dada pela Resolução n.º 11/1986)

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha. ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental. (inciso acrescentado pela Resolução n.º 11/1986)

XVIII - Empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional. (inciso acrescentado pela Resolução n.º 5/1987)

É importante destacar que tal listagem representa um rol exemplificativo de atividades e empreendimentos para os quais o licenciamento ambiental demanda a elaboração e aprovação do EIA/RIMA, não constituindo, portanto, em definição exaustiva de todas as atividades com significativo impacto ambiental. Atualmente, a Lei Complementar n.º 140/2011, define as competências da União, Estados e Municípios no licenciamento ambiental.

A Lei n.º 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, estabelece no parágrafo 2º do art. 6º que o licenciamento para parcelamento e desmembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades com alterações das características naturais da Zona Costeira deverá observar a elaboração e aprovação de EIA/RIMA. Assim, nos municípios que se encontram na Zona Costeira, conforme listagem existente no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o licenciamento de atividades e empreendimentos que resultassem em modificações/impactos em ambientes naturais deveria observar a elaboração e aprovação de EIA/RIMA, com o consequente pagamento da compensação ambiental prevista no SNUC.

A Lei n.º 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, também estabelece situações que demandam

a elaboração e aprovação de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades que resultem no corte ou supressão de remanescentes de vegetação nativa típica da Mata Atlântica em seus diferentes estágios de regeneração, a saber:

a) obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 15);

b) corte e a supressão de vegetação primária (art. 20) ou secundária em estágio avançado de regeneração (art. 21) para a realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública; e

c) supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias (art. 32).

Segundo Benjamim (1992), no Brasil existiriam duas maneiras de avaliação da significância do impacto e, logo, da necessidade de elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento: uma vinculando totalmente o administrador pela disposição em texto legal, como as atividades listadas no art. 2º da Resolução CONAMA n.º 001/1986, e outra, deixando a avaliação à esfera discricionária do administrador. Assim, os órgãos ambientais, dentro da sua discricionariedade, podem e devem definir outras atividades e empreendimentos que apresentam significativo impacto ambiental e cujo licenciamento demandará a elaboração e aprovação de EIA/RIMA. Por outro lado, a Resolução CONAMA n.º 237/1997, no parágrafo único do art. 3º, abre a possibilidade para o órgão ambiental, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, dispensar a elaboração de EIA/RIMA e definir os estudos ambientais pertinentes ao respectivo licenciamento. Os limites da discricionariedade dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental, incluindo a necessidade ou não de EIA/RIMA para o licenciamento, é um tema controverso (BURGEL; DANIELI; SOUZA, 2017), com entendimentos conflitantes em relação à obrigatoriedade ou não do EIA/RIMA para o licenciamento das atividades listadas na Resolução CONAMA n.º 001/1986 e a possibilidade de dispensa pelos órgãos ambientais competentes (SIQUEIRA, 2015).

Como já discutido, o licenciamento por meio da elaboração e aprovação de EIA/RIMA condiciona a obrigação de pagamento da compensação ambiental prevista no art. 36 do SNUC. Logo, a dispensa equivocada de tal modalidade de licenciamento, além de prejudicar a correta avaliação do impacto ambiental e consequentes medidas para prevenir, mitigar ou compensar os impactos negativos, também acarreta prejuízos pelo não pagamento da compensação ambiental. A seguir serão discutidas algumas dessas situações, buscando ilustrar

alvos para atuação do Ministério Público no apoio à implementação do SNUC, através da garantia de pagamento da compensação ambiental, quando devida.

3.1 FRAGMENTAÇÃO/DESMEMBRAMENTO DO EMPREENDIMENTO E/OU LICENCIAMENTO

Muitas das atividades listadas como modificadoras do meio ambiente na Resolução CONAMA n.º 001/1986 (art. 2º) possuem em sua definição características relacionadas ao porte do empreendimento, como a área impactada, potência de energia gerada e consumo de matéria prima. Assim, a divisão artificial da atividade em empreendimentos menores e contíguos pode ser utilizada de forma a dispensar o licenciamento através de EIA/RIMA. Da mesma forma, o desmembramento do licenciamento de atividades distintas, mas que fazem parte de um mesmo empreendimento, pode servir para mascarar a real magnitude do impacto ambiental e condicionar o licenciamento de forma simplificada para algumas das intervenções, reduzindo a avaliação do impacto ambiental total a ser considerado quando do cálculo da compensação ambiental. O desmembramento do licenciamento também é prejudicial porque a emissão da autorização para uma das intervenções acaba gerando a expectativa, e até mesmo um senso de obrigação, do licenciamento das demais, uma vez que fazem parte de um mesmo empreendimento.

No caso de projetos urbanísticos, como loteamentos e condomínios, a separação do empreendimento em frações inferiores à área definida na Resolução CONAMA n.º 001/1986 (100 hectares), ou em outras legislações estaduais e municipais, é utilizada como subterfúgio para dispensa do licenciamento ambiental por meio de EIA/RIMA e, logo, não pagamento da compensação ambiental do SNUC. É comum a instalação em diferentes “fases” ou unidades, buscando mascarar o porte total do empreendimento. No entanto, geralmente possuem como responsável legal o mesmo empreendedor e partilham áreas de uso comum e acessos/vias.

Similarmente, a exploração econômica de madeira ou de lenha pode ser dividida em áreas inferiores aos 100 hectares. Apesar disso, um mesmo empreendedor explora áreas contíguas com autorizações distintas, mesmo utilizando idêntica infraestrutura de apoio, apenas com o objetivo de facilitar o licenciamento ambiental e escapar das obrigações decorrentes da elaboração do EIA/RIMA.

A geração eólica de energia elétrica é outro exemplo de setor em que se observa a fragmentação de empreendimentos. A Resolução CONAMA n.º 001/1986 lista como atividade modificadora do meio ambiente a geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW. Assim, a divisão dos parques de geração de energia eólica em empreendimentos inferiores aos 10 MW também serve como forma de burlar o licenciamento com EIA/RIMA. É interessante notar que tais parques de geração de energia eólica geralmente possuem uma capacidade muito superior ao estipulado na resolução, dividida em pequenos empreendimentos contíguos e que se valem das mesmas estruturas de apoio e infraestrutura, incluindo estradas, subestações e linhas de transmissão.

Grandes empreendimentos de infraestrutura e mineração, entre outros, usualmente demandam, além da atividade principal, diversas intervenções e atividades auxiliares, incluindo vias/estradas de acesso, terminais logísticos (portuários, ferroviários ou rodoviários), linhas de transmissão de energia elétrica, captação/uso de água, etc. Embora tais atividades sejam imprescindíveis ao empreendimento principal e só se justifiquem pelo empreendimento, não raramente o licenciamento ambiental é fragmentado, reduzindo o potencial de impacto a ser avaliado quando da elaboração do EIA/RIMA do empreendimento principal. Obviamente, tal desmembramento também traz consequências quanto à definição e pagamento da obrigação prevista no art. 36 do SNUC.

Adicionalmente, o desmembramento/fracionamento do licenciamento ambiental pode ocasionar a separação do procedimento de autorização em diferentes entes/órgãos, prejudicando ainda mais a correta avaliação do impacto ambiental. Isso ocorre, pois, a competência para licenciamento ambiental, conforme a Lei Complementar n.º 140/2011, pode recair sobre diferentes entes da federação considerando o empreendimento principal e as intervenções auxiliares, indevidamente separadas do processo principal de licenciamento.

3.2 CARACTERIZAÇÃO EQUIVOCADA DO IMPACTO AMBIENTAL E/OU DO LOCAL DO EMPREENDIMENTO

Como elencado acima, a localização de uma atividade/empreendimento em Zonas de Interesse Especial (áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério dos órgãos ambientais - Resolução CONAMA n.º 001/1986) ou na Zona Costeira (Lei n.º 7.661/1988), pode justificar a exigência de EIA/RIMA para o licenciamento. Nesses casos, tanto a caracterização do local do empreendimento,

como dos ambientes naturais existentes na área atingida deve ser feita de maneira correta, de modo a subsidiar a definição do tipo de licenciamento. Caso a identificação de tais características não seja bem feita, omitindo a localização em zonas de interesse especial e/ou não considerando a existência de elementos do ambiente natural que poderão ser modificados pelo empreendimento, pode ocorrer a dispensa da elaboração de EIA/RIMA com prejuízos ao licenciamento e à compensação ambiental prevista no SNUC.

No caso do Bioma Mata Atlântica, a Lei Federal n.º 11.428/2006 estabelece a necessidade da elaboração e aprovação de EIA/RIMA para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e/ou que resultem no corte ou supressão de remanescentes de vegetação nativa primária ou nos estágios médio e avançado de regeneração. Nesse sentido, e de acordo com o art. 2º da lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste (IBGE, 2004b). O IBGE elaborou e divulgou o Mapa de Aplicação da referida lei, tendo como base técnica o Mapa de Vegetação do Brasil (IBGE, 2004a) e o Mapa de Biomas do Brasil, primeira aproximação (IBGE, 2004b), de acordo com o Decreto Federal n.º 6.660/2008. Adicionalmente, na Nota Explicativa do Mapa é descrito que a proteção da Lei Federal n.º 11.428/2006 também se aplica para os remanescentes de vegetação nativa típica da Mata Atlântica, em disjunções localizadas em outros biomas brasileiros ou não identificadas no mapa por questão de escala.

Desse modo, a avaliação quanto à necessidade de elaboração de EIA/RIMA no Bioma Mata Atlântica deve observar a localização no bioma (Mapa) e/ou a tipologia da vegetação nativa (se típica da Mata Atlântica), além da caracterização da vegetação primária ou nos estágios médio e avançado de regeneração. O CONAMA publicou resoluções tratando dos estágios sucessionais da vegetação da Mata Atlântica para todos os Estados em que o Bioma ocorre, considerando as diferentes formações vegetais existentes¹⁸. Logo, caso não seja observada a

¹⁸ Parâmetros básicos vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração: Resoluções CONAMA n.ºs 10/1993, 1, 2, 4, 5, 6, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e 34/1994, 7/1996 e 261/1999 – convalidadas pela Resolução CONAMA n.º 388/2007; Vegetação de Restinga:

correta localização do empreendimento, ou o devido enquadramento do estágio sucessional de remanescentes de vegetação nativa típica da Mata Atlântica na área afetada, poderá ocorrer a dispensa indevida do licenciamento por EIA/RIMA.

É interessante notar que algumas das avaliações descritas acima dependem de estudos e levantamentos de informações, inclusive a campo, para a correta caracterização da área e ambientes naturais a serem impactados pelo empreendimento a ser licenciado. Logo, a definição da modalidade de licenciamento, se dependente da elaboração de EIA/RIMA ou não, demanda a apresentação de informações adequadas por parte do empreendedor, e criteriosa avaliação por parte do órgão licenciador.

3.3 DISPENSA EIA/RIMA POR ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO

A Resolução CONAMA n.º 237/1997, em seu art. 3º, parágrafo único, dispõe sobre a possibilidade de os órgãos ambientais competentes dispensarem a elaboração de EIA/RIMA e definirem os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento. Entretanto, para isso, deve ser verificado se a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente. Cappelli (2011) analisa e discute a desformalização no Direito Ambiental, abordando a dispensa de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades de pequeno potencial de impacto ambiental e também a sua substituição por estudos ambientais menos complexos como o Relatório Ambiental Simplificado (RAS). A autora traz alguns exemplos da dispensa de EIA/RIMA, por tipologia através de resoluções do Conama.

Um aspecto importante a ser destacado em relação às hipóteses de dispensa do EIA/RIMA descritas no parágrafo anterior é a obrigatoriedade da constatação/comprovação de que a atividade/empreendimento a ser licenciado não causa significativa degradação do meio ambiente. Desse modo, a obrigatoriedade do art. 36 do SNUC estaria afastada tanto pela dispensa de EIA/RIMA como pela ausência de significativo impacto ambiental.

No entanto, existem situações em que a dispensa do EIA/RIMA não observa a ausência de impacto ambiental significativo, tendo por objetivo agilizar/facilitar o licenciamento de atividades de interesse econômico e/ou político. Ellovitch

Resolução CONAMA n.º 417/2009, complementada pelas Resoluções CONAMA n.ºs 437, 138, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447 e 453/2012; Campos de Altitude: Resolução CONAMA n.º 423/2010.

(2008) analisa e discute fundamentos para a indispensabilidade de EIA/RIMA para o licenciamento de culturas e usinas de cana de Açúcar no estado de Minas Gerais, destacando os impactos ambientais associados a tais atividades. Da mesma forma, Silva (2011) analisa a dispensa de EIA/RIMA para o licenciamento da atividade de destilação de Álcool no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (MG), destacando que a mesma não se fundamenta em critérios técnicos nem científicos. Conforme tais exemplos, percebe-se que em algumas situações os órgãos ambientais, valendo-se de Zoneamentos Ecológicos Econômicos ou outros estudos técnicos, decidem pela dispensa do EIA/RIMA para o licenciamento de atividades, justificando que já existiriam informações técnicas para subsidiar o licenciamento por meio de estudos simplificados (como RAS – Relatório Ambiental Simplificado).

Ainda que tal premissa seja verdadeira, percebe-se que não existe a preocupação em comprovar que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, conforme dispõe a Resolução CONAMA n.º 237/1997. Adicionalmente, além dos prejuízos à própria caracterização do impacto ambiental e licenciamento, a dispensa do EIA/RIMA também pode resultar na não exigência da compensação ambiental do SNUC. Buscando uma forma de sanar tal problema, alguns órgãos têm exigido o pagamento da compensação ambiental mesmo para empreendimentos licenciados sem a exigência do EIA/RIMA, como é o caso da Portaria n.º 18/2018 da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM), órgão ambiental do Rio Grande do Sul:

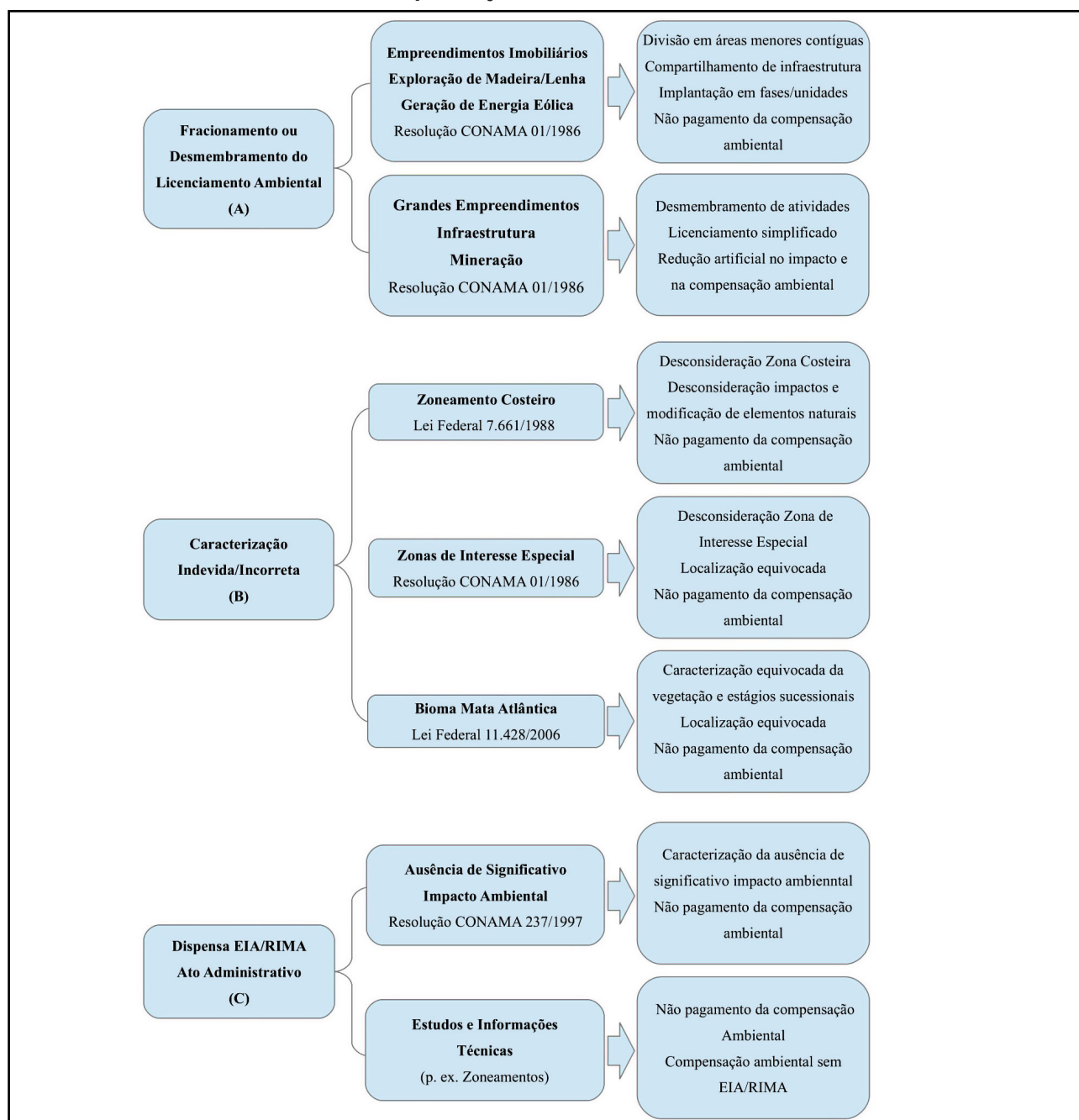
Art. 7º Será exigida a aplicação de recursos financeiros de 0,5% (cinco décimos percentuais) sobre os custos totais para a implantação do empreendimento de aterro sanitário, conforme dispõe o art. 36 da Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, tanto na hipótese de empreendimento licenciado com fundamento em Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, quanto em Relatório Ambiental Simplificado - RAS.

Tal situação resulta em uma insegurança jurídica para os órgãos ambientais e para os empreendedores, uma vez que não observa o disposto na própria lei do SNUC como exigência para a compensação ambiental. Cabe destacar que a redação original do art. 31 do Decreto n.º 4.340/2002 abria possibilidade para a interpretação da exigência de compensação ambiental no licenciamento de todas as atividades/empreendimentos, independentemente da elaboração de EIA/RIMA, com base nos estudos ambientais elaborados no processo de licenciamento ambiental. Tanto o Decreto n.º 5.566/2005 como o Decreto

n.º 6.848/2009 alteraram a redação de tal dispositivo, incluindo a elaboração de EIA/RIMA como exigência para a compensação ambiental.

Concluindo, percebe-se que a definição da exigência do EIA/RIMA para o licenciamento de atividades com significativo impacto ambiental e a respectiva obrigação de compensação ambiental decorrente do art. 36 do SNUC são tópicos que merecem a atenção do Ministério Público para garantir o devido processo de licenciamento e o apoio à implantação e gestão das unidades de conservação. A *Figura 2* apresenta um esquema resumido do assunto.

Figura 2 - Situações envolvendo a dispensa do licenciamento por meio da elaboração e aprovação de EIA/RIMA.



EXPLICANDO O ESQUEMA APRESENTADO PELA FIGURA:

(A) O fracionamento e o desmembramento do licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental pode acarretar situações de não pagamento da compensação ambiental ou no pagamento em um valor inferior ao que seria devido. A divisão de empreendimentos em áreas menores, inferiores aos portes dispostos na CONAMA n.º 01/1986 para a exigência de EIA/RIMA, ou a sua implantação em fases sucessivas, pode resultar no não pagamento da compensação ambiental pela dispensa indevida do EIA/RIMA. Já a fragmentação de grandes empreendimentos, com o licenciamento separado de atividades indispensáveis para o mesmo, acarreta uma redução artificial dos impactos ambientais e do custo de implantação do empreendimento, resultando em uma compensação ambiental inferior à que seria realmente devida. **(B)** A caracterização incorreta em relação à localização e/ou as características dos ambientes naturais atingidos pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental também pode levar ao não pagamento de compensação ambiental pela dispensa indevida do licenciamento por EIA/RIMA. Tanto a Resolução CONAMA n.º 01/1986 como as Leis do Zoneamento Costeiro e da Mata Atlântica estabelecem situações em que a exigência da elaboração de EIA/RIMA para o licenciamento se dá por atingir áreas geográficas definidas e com características especiais (ambientes naturais e/ou de interesse especial). A Lei da Mata Atlântica especifica ainda situações para a elaboração de EIA/RIMA de acordo com as características dos remanescentes de vegetação nativa e seu estágio sucessional. **(C)** A Resolução CONAMA n.º 237/1997 dispõe sobre a possibilidade de dispensa da elaboração de EIA/RIMA quando a implantação da atividade/empreendimento não causar significativo impacto ambiental, ficando tal avaliação a critério do órgão licenciador. No entanto, em algumas situações, tem sido observada a dispensa da elaboração de EIA/RIMA mesmo em situações com significativo impacto ambiental, utilizando como justificativas a existência de estudos técnicos e/ou zoneamentos que subsidiariam o licenciamento ou mesmo interesses político-econômicos para a “agilização” do licenciamento. Em tais casos, não ocorre o pagamento da compensação ambiental ou a exigência da compensação ambiental.



CAPÍTULO IV

A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

*Aline Valéria Archangelo Salvador
Ariene Bomfim Cerqueira*

Apesar do esforço legislativo e doutrinário para compreender e regulamentar a compensação ambiental da Lei n.º 9.985/2000, observa-se que o instituto ainda preserva pontos obscuros que ensejam profundo debate. Um desses pontos diz respeito a sua natureza jurídica.

A partir da revisão de literatura, este capítulo apresenta as principais discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica da obrigação imposta pelo art. 36 da Lei n.º 9.985/2000. Também abordaremos as principais deliberações

do Tribunal de Contas da União (TCU), acerca da concepção do mecanismo financeiro.

4.1 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS

4.1.1 Tributo/Preço Público

Os tributos são prestações pecuniárias obrigatórias, instituídas por Lei, com o objetivo de captar recursos para que o Estado possa fazer frente às necessidades da população. Dentre as espécies de tributos, encontram-se as taxas, os impostos, as contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimo compulsório (MARTINS, 2013; SABBAG, 2017).

Conforme aduz o Código Tributário Nacional (CTN), “*tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada*” (BRASIL, 1966).

Neste sentido, alguns autores¹⁹ defendem que a compensação ambiental se enquadra no conceito de tributo, descrito no art. 3º do CTN, por constituir uma prestação obrigatória, a ser integralizada perante o Estado, sendo exigida em razão da implantação de empreendimentos potencial ou efetivamente poluidores, não constituindo, portanto, uma forma de punição. Essa corrente foi defendida inclusive, pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) que atuou como *amicus curiae* durante a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.378/DF, proposta pela Confederação Nacional da Indústria (DOMINGUES, CARNEIRO, 2010).

Entretanto, de acordo com a lição de Erika Bechara (2009), a compensação ambiental não se enquadra perfeitamente entre nenhuma das espécies tributárias previstas na Constituição Federal. De maneira geral, argumenta que os tributos são necessariamente pagos em dinheiro e arrecadados pelo Poder Público, o que nem sempre ocorre com a compensação ambiental do SNUC que tem aplicação vinculada.

19 São autores que defendem esta corrente: José Marcos Domingues, Ricardo Saliba e Julia Silva Araújo Carneiro: “*Trata-se, portanto, de típico imposto inominado, novo, que teria por fato gerador um significativo impacto ambiental ou a implantação de empreendimento que gere significativo impacto ambiental*” (DOMINGUES; CARNEIRO, 2010).

Merece ainda destaque a corrente doutrinária²⁰ que compreende a compensação ambiental como um preço público, partindo da premissa de que consiste numa prestação pecuniária voluntária em razão da utilização de bens e serviços públicos não essenciais. Entretanto, observa-se que a compensação ambiental também não se amolda perfeitamente à essa corrente doutrinária, porque sua função não é remunerar ao Estado pela utilização de um bem público, mas compensar danos causados em decorrência de empreendimentos, considerados significativamente impactantes (ARTIGAS, 2017).

Assim, a natureza jurídica do preço público não se alinha aos pressupostos da compensação ambiental, em especial, porque a obrigação de compensar decorre do significativo impacto ambiental negativo gerado pelos empreendimentos e não apenas, pelo mero uso dos recursos naturais. Eventual cobrança de valores em decorrência da sua utilização, não isentaria aos empreendedores do pagamento da compensação ambiental (MACIEL, 2012).

4.1.2 Responsabilidade civil por danos ambientais futuros

Há também uma corrente doutrinária que parte do pressuposto de que a natureza jurídica da compensação ambiental tem caráter reparatório, sustentando-se nas diretrizes trazidas pela Constituição Federal, especialmente, em seu art. 225, parágrafo 3º que orienta a necessidade de aplicação de sanções penais, cíveis e administrativas em desfavor daqueles que praticarem condutas causadoras de lesão ao meio ambiente.

A partir dessa premissa, seria a compensação ambiental uma forma de indenizar danos que seriam, futuramente, praticados contra o meio ambiente, por todos aqueles que implementarem empreendimentos potencial ou efetivamente capazes de gerar significativo impacto ambiental negativo. Assim, configuraria uma aplicação do princípio do poluidor-pagador, já que pressupõe o aporte de recursos financeiros em decorrência do potencial lesivo para os recursos naturais impactados pela atividade que busca desenvolver.²¹

Entretanto, alguns entraves tornam complexa a aceitação dessa corrente, uma vez que não se encontram completamente preenchidos os pressupostos

20 Tem-se Sergio Guerra (2005, apud ARTIGAS, 2017, p. 49) como defensor desta corrente doutrinária.

21 Dentre os principais doutrinadores filiados a este posicionamento, tem-se: Erika Bechara (2009) e Willian Afonso Ogawa (2010), e Paulo Affonso Leme Machado (2016).

necessários para a responsabilidade civil, quais sejam: existência de dano e relação de causalidade.

Assim, aqueles que aderem à corrente que concebe a compensação ambiental como uma forma de indenização por danos ambientais futuros, compreendem que a reparação se dará a partir do momento em que se puder mensurar, a partir do EIA-RIMA apresentado, uma “*fortíssima e robusta probabilidade*” de sua ocorrência (BECHARA, 2009, p. 201).

Uma das críticas que se faz a essa concepção é a de que:

O conceito de tempo que informa a formulação do instituto da responsabilidade civil mostra-se marcado por um sentido de reconhecimento de efeitos, os quais tanto podem conformar-se no momento presente, quanto em um momento futuro, dependendo de um resultado certo ou previsível. No caso da *compensação* do SNUC, o tempo de delimitação é concomitante à implantação da atividade, enquanto que o da responsabilidade civil pode ir além, para albergar também a etapa de operação do empreendimento, ou ser mesmo anterior para evitar os danos. Isso não significa que haverá superposição entre o que foi compensado previamente no licenciamento, através de medidas compensatórias específicas, e eventual avaliação da presença de dano ambiental. Aquilo que foi prevenido, remediado ou compensado não será objeto de dúplice responsabilização (CAPPELLI, 2011, p. 380-381).

Desse modo, ao aceitar essa corrente, estar-se-ia admitindo a ocorrência de danos ambientais decorrentes da operação dos empreendimentos que não serão alvo de reparação (ARTIGAS, 2017).

Esta posição, bem como o entendimento que defende a natureza tributária da compensação ambiental perderam força em virtude do julgamento da ADI n.º 3.378/DF, tendo em vista que apesar de não discutir especificamente os fundamentos jurídicos da cobrança estabelecida pelo parágrafo 1º do art. 36, da Lei n.º 9.985/2000,

(...) afastou a natureza tributária e ressarcitória/reparadora da compensação ambiental da Lei do SNUC, considerando-a como um instituto baseado no princípio do usuário-pagador que determina a assunção compartilhada da responsabilidade social pelos custos derivados da atividade econômica. Trata-se de responsabilidade pelo uso, fulcrada no art. 170, VI, da CF, além de decorrer de um princípio implícito da Constituição Federal que exige do cidadão uma responsabilidade social no Estado Democrático de Direito (CAPPELLI, 2011, p. 381).

Dessa forma, o STF afastou do instituto da compensação ambiental do SNUC qualquer semelhança a um tributo ou preço público ou ainda, natureza reparatória, reconhecendo nessa, a natureza jurídica de responsabilidade social partilhada. Ressalte-se que as posições descritas pelos votos destacaram em sua maioria, a necessidade de proporcionalidade e correlação com os impactos efetivamente gerados.

4.1.3 Compartilhamento de despesas

Conforme já mencionado, durante o julgamento da ADI n.º 3.378/DF, nenhum dos votos se dedicou a abordar detidamente as bases que fundamentavam a natureza jurídica da compensação ambiental. No entanto, restou destacado no acórdão que a compensação ambiental é um *“compartilhamento de responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica adotada pelo empreendedor que dela se beneficia”* (GELUDA, 2015, p. 115).

Projetos e empreendimentos que impactam de maneira significativa os recursos naturais são comuns para atender às necessidades contemporâneas cada vez mais crescentes por transporte, energia, recursos hídricos e minerais, por exemplo. No entanto, a perda de qualidade ecossistêmica decorrente da implantação desses empreendimentos é previsível.

Desse modo, o STF, ao analisar a constitucionalidade da compensação ambiental, compreendeu que o cuidado e as ações voltadas à preservação ambiental, constituem um dever que se impõe não apenas ao Poder Público, mas também à coletividade. Por esta razão, a compensação ambiental se apresenta como uma forma de orientar a justa internalização de passivos ambientais decorrentes da atividade, evitando que o empreendedor se beneficie às custas da socialização de passivos, equalizando interesses econômicos, ambientais e sociais (CAPPELLI, 2011).

Daí a vinculação deste entendimento aos princípios do usuário-pagador e poluidor-pagador, que pressupõem uma *“ética distributiva”*, que fomenta não apenas a utilização racional e sustentável dos recursos naturais, mas também, a necessidade de incorporar passivos decorrentes das atividades desenvolvidas, desonerando a sociedade de suas externalidades (SARLET, FENSTERSEIFER, 2014).

4.2 DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) não tenha se debruçado especificamente sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, entendemos de essencial importância realizar um apanhado das principais decisões acerca do tema. Isso porque o TCU tratou o instituto da compensação ambiental sob um viés eminentemente prático, focado precipuamente, no próprio mecanismo financeiro, para o qual o enfrentamento da natureza jurídica não se qualifica como um fator prejudicial.

É interessante perceber que, diferentemente do Judiciário, a Corte de Controle já enfrentou e, até pacificou diversos entendimentos sobre o tema²², de forma que os acórdãos publicados pelo TCU são, assim, uma grande contribuição ao debate.

4.2.1 Contextualização das decisões do TCU: execução direta, obrigação de fazer

Desde o ano de 2002 até agosto de 2007, período anterior à criação do ICMBio, o IBAMA concentrava, dentre suas atribuições, as atividades relacionadas ao licenciamento ambiental e à gestão das unidades de Conservação. Consequentemente, era sua atribuição a fixação e o acompanhamento da execução das ações de Compensação Ambiental em todas as suas fases, cabendo-lhe, assim, firmar termos de compromisso e estabelecer os planos de trabalho que balizavam a implementação dos recursos diretamente pelos empreendedores.

Neste cenário, a compensação ambiental se materializava de forma ainda muito simples, por meio do estabelecimento de obrigações de fazer, que pressupunham a realização de ações – ou aquisição de bens – por parte do empreendedor, visando ao apoio à consolidação e a criação de áreas protegidas.

O acompanhamento por parte dos órgãos ambientais das ações implementadas e ratificado pelas deliberações do TCU, permitiram concluir que a metodologia então praticada gerava grandes dificuldades aos empreendedores – que precisavam se desincumbir, muitas vezes, de atividades para as quais nem

22 Assuntos como a forma de execução da Compensação Ambiental (é uma obrigação de fazer ou aportar?); a necessidade, ou não, de internalização aos cofres públicos (recurso público ou privado?); a forma de constituição de fundos (infralegal ou legal?); mecanismos de controle, forma de indenização de operadores, dentre outros.

sempre dispunham de recursos ou conhecimentos técnicos específicos (um plano de manejo, por exemplo), como também, para os órgãos ambientais – que recebiam produtos e, principalmente serviços, que não eram condizentes com os termos descritos nos Termos de Compromisso e Compensação Ambiental pactuados.

Observe-se que, embora o art. 36 da Lei n.º 9.985/2000 tivesse estabelecido que o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de Unidades de Conservação de Proteção Integral, nem a Lei, nem seu Decreto regulamentador, disciplinaram como a execução seria operacionalizada.

Na literalidade da disposição legal, o empreendedor passou a ser responsável pela execução direta dos recursos da compensação ambiental, em conformidade com a regra prevista no art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002. No entanto, diante da omissão legislativa e numa tentativa de otimizar os procedimentos, em 16 de março de 2006, o IBAMA firmou junto à Caixa Econômica Federal (CEF), um Acordo de Cooperação, por meio do qual foi instituído um fundo denominado de “*Fundo de Investimentos da Compensação Ambiental (FICA)*” (TCU, 2013).

A partir do FICA, o empreendedor poderia tanto executar os recursos compensatórios diretamente sob a supervisão do órgão ambiental, quanto aderir voluntariamente ao fundo, supervisionado por aquele. O FICA era, então:

(...) um fundo de investimento de renda fixa de longo prazo, sob a forma de condomínio aberto, restrito às aplicações de recursos da compensação ambiental, com rentabilidade e liquidez diárias, sendo que os resgates poderão ser efetivados a qualquer tempo. É registrado junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), sendo composto por títulos públicos federais (80% da carteira) e títulos privados de baixo risco de crédito (20% da carteira). Além disso, é constituído de cotas de caráter irrevogável e irretratável, e os recursos mantidos na conta e as cotas são intransferíveis, inegociáveis, impenhoráveis e incomunicáveis até a execução final das ações acordadas no TC, não podendo, a qualquer título, direta ou indiretamente, no todo ou em parte, serem dadas em garantia, endossadas, cedidas, transferidas ou negociadas. (TCU, 2009).

Se não existiam dúvidas sobre a possibilidade de execução direta das obrigações do TCCA pelo empreendedor, ou terceiros por ele contratados, frente à literalidade da norma, a instituição do procedimento indireto de cumprimento da compensação gerou discussões sobre sua legalidade e a operacionalização.

Ora as críticas se reportavam às fragilidades do processo de prestação de contas; ora aos conflitos diante das limitações à transferência de recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), por empreendimentos públicos (TCU, 2013). No entanto, as mais contundentes críticas acabaram por ser registradas pelo TCU, quando da realização de Auditorias Operacionais, nos anos subsequentes para as quais foram prolatados os Acórdãos n.º 2.650/2009, 1.853/2013 e 1.004/2016.

No ano de 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que passou a incorporar atribuições afeitas à gestão das unidades de conservação, e, por consequência, dos recursos da compensação ambiental. O ICMBio prosseguiu com práticas semelhantes junto à Caixa Econômica Federal (CEF), de forma que a compensação ambiental seguia sendo executada sob a forma indireta.

Os valores de compensação ambiental devidos por empreendedores privados que optassem pelo FICA não ingressavam na Conta Única do Tesouro Nacional e permaneciam como recursos privados, decorrentes, diretamente, das condicionantes fixadas pelo órgão ambiental. Não eram contabilizados, portanto, como receita pública, nos moldes do art. 11 da Lei n.º 4.320/1964 e parágrafo 1º, do art. 2º, do Decreto n.º 93.872/1986. Note-se que, em se tratando de empreendimento público, mesmo que a compensação ambiental devesse ser cumprida em conformidade com as regras vigentes e em isonomia com o setor privado, era contabilizada como despesa pública.

Sobre as principais decisões publicadas pelo TCU, passaremos sinteticamente a expor.

4.2.1.1 Compensação ambiental: obrigação de fazer e de resultado - Acórdão n.º 2.650/2009

No ano de 2009, o TCU realizou uma Auditoria de Natureza Operacional voltada aos recursos da compensação ambiental, em face das ações do ICMBio, IBAMA e MMA (TCU, 2009).

Quando ainda em curso a Auditoria, o ICMBio propôs, em substituição ao FICA, um novo modelo de execução indireta das obrigações, por meio da abertura de contas escriturais junto à CEF. Essa passaria atuar como um agente financeiro,

gerenciando contas específicas abertas para cada empreendimento, enquanto o ICMBio, atuaria na qualidade de agente executor.

No entanto, o TCU por meio do Acórdão n.º 2.650/2009, compreendeu não haver balizador legal que justificasse o aporte de valores ao FICA entendendo a compensação ambiental como uma obrigação de fazer e de resultado, não sendo admissível o repasse de valores pelo empreendedor ao órgão ambiental. Com isso, e por tê-lo por irregular, o TCU recomendou ao ICMBio, ao IBAMA, e à CEF que estudassem a “*extinção do chamado Fundo de Compensações Ambientais (...)*” (TCU, 2009).

4.2.1.2 Compensação ambiental: obrigação direta do empreendedor - Acórdão n.º 1.853/2013

A compensação ambiental foi novamente tratada pelo TCU no ano de 2013, em representação apresentada pelo Congresso Nacional, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal.

O mencionado documento solicitava que a Corte de Controle realizasse “*avaliação operacional sobre a aplicação e fiscalização dos recursos da compensação ambiental, criada pela Lei n.º 9.985/2000, destacando a aplicação dos valores dos últimos dez anos e avaliando a eficiência e a eficácia dos programas de governo por eles assistidos*” (TCU, 2013).

O resultado da Auditoria Operacional culminou na publicação do Acórdão n.º 1.853/2013, pelo qual foi repisado o entendimento já exarado pelo Acórdão n.º 2.650/2009 que reiterava que a compensação ambiental se traduz em obrigação de fazer, imposta por Lei ao próprio empreendedor, dela não podendo se desincumbir o órgão ambiental em seu lugar (TCU, 2013).

Diante da ilegalidade praticada, e muito embora reconhecesse na compensação ambiental uma obrigação de fazer – e não de aportar valores – o TCU determinou ao MMA, IBAMA e ICMBio, que procedessem ao depósito à Conta Única e ao Orçamento Fiscal da União de todos os montantes depositados nas contas escriturais.

Em face do mencionado acórdão, foram apresentados embargos de declaração pelo MMA, IBAMA e ICMBio, em vista das determinações que lhes foram impostas. Após nova apreciação do TCU, foi expedido o acórdão n.º 1.004/2016, por

meio do qual os embargos foram conhecidos, mas não providos,²³ mantendo o TCU inalterado seu posicionamento (TCU, 2016a).

4.2.1.3 Alteração do posicionamento do TCU - Acórdão n.º 1.791/2019

Concomitantemente às discussões recursais promovidas pelo MMA, IBAMA e ICMBio, foi o TCU novamente instado a deliberar sobre o tema, a partir de uma representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), noticiando possíveis irregularidades em contrato custeado com recursos da compensação ambiental devidos por empresa subsidiária da Petrobras.

Sobre o tema manifestou-se o TCU pelo Acórdão n.º 1.064/2016 (TCU, 2016b), mantendo firme o posicionamento consolidado pela Corte. Notificada sobre a decisão, a Petrobras, apresentou Pedido de Reexame insurgindo-se contra o conteúdo dos Acórdãos n.ºs 2.650/2009, 1.853/2013 e o próprio recorrido, 1.064/2016.

No entanto, e diferentemente das anteriores decisões, o inconformismo da Petrobras logrou obter decisão diversa, que culminou pela publicação de um importante Acórdão, tombado sob número 1.791/2019 (TCU, 2019). A abrupta mudança de posicionamento do TCU se justifica, pois as discussões quanto a publicação da vanguardista decisão deram-se quando já da vigência da Lei n.º 13.668/2018 (BRASIL, 2018). Em suas fundamentações, a Corte de Controle a um só tempo:

- i) Avalizou o mecanismo financeiro federal concebido pela Lei n.º 13.668/2018;
- ii) Reafirmou o caráter de alternatividade voltado ao empreendedor, entre as duas formas de prestação da obrigação compensatória – dar e aportar;
- iii) reafirmou o caráter concorrente entre a União, Estados e Municípios, das normas ambientais, e reconheceu a possibilidade de coexistência de mecanismos financeiros distintos entre os diversos entes federativos, quer sejam estes de natureza jurídica pública, quer privada;
- iv) Registrou a possibilidade de criação de fundos privados, pelos demais entes federativos, ao estender aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza “a autorização para

23 Acórdão de Relação n.º 1.779/2005.

a seleção de instituição financeira oficial, dispensada a licitação”, com vistas a criá-lo e a administrá-lo;

v) Delimitou a competência do TCU em hipóteses de licenciamentos ambientais conduzidos por outros entes federativos – esfera estadual ou municipal – , firmando o entendimento pelo qual: nas obrigações de aportar, a jurisdição do TCU alcançaria somente até o momento em que o empreendedor federal se desonere das obrigações mediante o depósito, enquanto que nas obrigações de fazer, a jurisdição da Corte permanece acompanhando todos os atos do empreendedor.

A Lei n.º 13.668/2018 inseriu o art. 14-A à Lei n.º 11.516/2007, suprimindo uma lacuna legislativa reclamada pelo TCU e permitindo o cumprimento da compensação ambiental pela via indireta mediante o aporte de recursos ao Fundo específico.

Sobre o conteúdo da Lei n.º 13.668/2018, que estabeleceu regras voltadas a destinação e aplicação de recursos da compensação ambiental em nível federal, permitindo ao ICMBio a escolha de instituição financeira responsável por criar e gerir um fundo privado para receber os recursos decorrentes da compensação ambiental, passaremos a expor detidamente em capítulo próprio.

CAPÍTULO V

CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Luiz Fernando de Souza

O parágrafo 1º do art. 36 da Lei do SNUC estabelecia, originalmente, que o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para apoiar a criação e manutenção de unidades de conservação não poderia ser inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. Tal dispositivo foi alvo de diversas contestações e questionamentos jurídicos, incluindo a ADI n.º 3.378/DF, em relação ao valor fixado como percentual mínimo, a falta de previsão de um valor máximo, bem como pela imprecisão de quais elementos comporiam os custos totais previstos para a implantação do empreendimento. As críticas também apontavam que a fixação do valor da compensação ambiental, tendo por referência o custo/valor do empreendimento, não guardava relação ou proporção com os impactos ambientais decorrentes dos empreendimentos.

A Resolução CONAMA n.º 371/2006 buscou esclarecer alguns dos pontos questionados, estabelecendo parâmetros e regras para a definição do custo total do empreendimento a ser apresentado no EIA/RIMA, e fixou o valor da compensação em meio por cento dos custos totais, até que fosse definida nova metodologia para avaliação do grau do impacto dos empreendimentos e definição do montante a ser destinado para compensação ambiental. Almeida e Pinheiro (2011) apresentam





interessante histórico e análise das decisões judiciais e alterações na legislação relacionada à definição do valor da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC.

Como abordado na introdução deste manual, no julgamento da ADI n.º 3.378/DF, o STF estabeleceu que o valor da compensação ambiental deveria ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo, assegurados o contraditório e a ampla defesa. Apontou, também, a prescindibilidade da utilização do valor do empreendimento como parâmetro para o cálculo. Adicionalmente, foi decidido que *“compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a postura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório – EIA/RIMA”*. Logo, percebe-se que, tanto o texto original do parágrafo 1º do art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, como a Resolução CONAMA n.º 371/2006, não atendiam ao disposto na decisão do STF.

O Decreto n.º 6.848/2009 buscou definir uma nova metodologia para o cálculo da compensação:

Art. 2º O Decreto n.º 4.340, de 2002, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - GI com o Valor de Referência - VR, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento

do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.

§ 1º O GI referido neste artigo será obtido conforme o disposto no Anexo deste Decreto.

§ 2º O EIA/RIMA deverá conter as informações necessárias ao cálculo do GI.

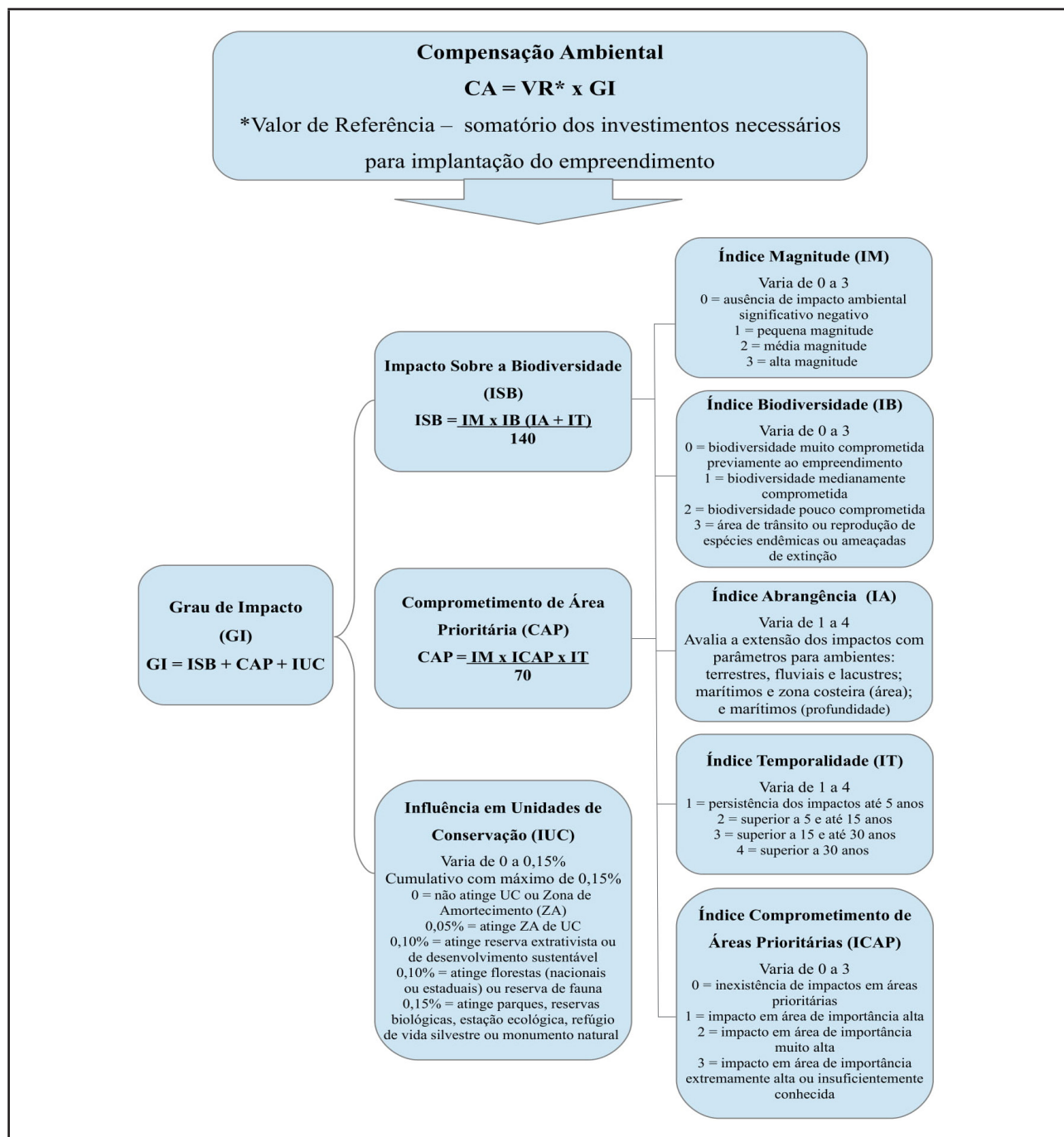
§ 3º As informações necessárias ao cálculo do VR deverão ser apresentadas pelo empreendedor ao órgão licenciador antes da emissão da licença de instalação.

§ 4º Nos casos em que a compensação ambiental incidir sobre cada trecho do empreendimento, o VR será calculado com base nos investimentos que causam impactos ambientais, relativos ao trecho”.

Embora a metodologia proposta estabeleça parâmetros para a avaliação e gradação do impacto ambiental, refletindo no cálculo do valor da compensação ambiental, continua-se tendo por base/referência os investimentos necessários para a implantação do empreendimento. Além disso, o cálculo é baseado em um percentual do valor de referência (*Figura 2*), contrariando a decisão do STF na ADI n.º 3.378/DF²⁴. Domingues e Carneiro (2010) apresentam uma forte crítica ao Decreto n.º 6.848/2009, destacando sua inconstitucionalidade e a não observância da decisão do STF. Fonseca (2015) também discute as limitações da metodologia prevista no Decreto, apontando sua precariedade na avaliação e valoração dos impactos ambientais, do ponto de vista técnico, além da contrariedade à decisão do STF. Tal autor argumenta que a metodologia a ser utilizada para a avaliação dos impactos ambientais decorrentes de empreendimentos de significativo impacto ambiental e a consequente definição da compensação ambiental deveria ser alvo de um amplo e multidisciplinar debate, evitando que as definições ocorram apenas na esfera judicial como tem ocorrido.

²⁴ Cabe destacar que ainda não foram apreciados os embargos de declaração referentes à ADI n.º 3.378/DF.

Figura 3 – Cálculo da compensação ambiental de acordo com a metodologia descrita no Decreto n.º 6.848/2009. São apresentadas as fórmulas, índices e parâmetros existentes no decreto e seu anexo. Modificado a partir de Fonseca (2015).



5.1 FISCALIZAÇÃO ATUAL

Apesar do exposto acima, os órgãos ambientais (Federal, Estaduais e Municipais) continuam definindo o valor da compensação ambiental utilizando um percentual incidente sobre o valor do empreendimento (valor de referência). Para isso, utilizam um percentual fixo, tal como previsto na Resolução CONAMA

n.º 371/2006, ou replicam a metodologia estabelecida para o IBAMA no Decreto n.º 6.848/2009. Assim, a fiscalização das práticas atuais para definição do valor da compensação ambiental acaba tendo por foco prioritário o custo total do empreendimento (valor de referência) e os parâmetros para cálculo definidos no referido Decreto.

Conforme já abordado, os custos totais para implantação dos empreendimentos devem ser apresentados pelos empreendedores quando da elaboração e apresentação do EIA/RIMA. A Resolução CONAMA n.º 371/2006, em seu art. 3º, parágrafo 2º, aponta que não integrarão os custos totais, para efeito do cálculo da compensação ambiental, os investimentos destinados à mitigação e melhoria da qualidade ambiental, não exigidos pela legislação ambiental, mas estabelecidos no licenciamento ambiental. O Decreto n.º 6.848/2009, ao modificar o parágrafo 3º do art. 31, do Decreto n.º 4.340/2002, apresenta disposição similar, isentando ainda dos custos totais do empreendimento os encargos e custos incidentes sobre financiamentos, garantias e apólices/prêmios de seguros.

O desconto dos investimentos exigidos no licenciamento ambiental para a mitigação e melhoria da qualidade ambiental do valor de referência para o cálculo da compensação ambiental é um assunto controverso e, no entendimento dos autores do presente manual, não parece fazer sentido. Tal posicionamento acabou por ser confirmado na ADI n.º 3.378/DF, que acatou os argumentos da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Para a CNI, a incidência do percentual sobre o valor total do empreendimento, incluindo-se, portanto, o custo decorrente das exigências dos órgãos ambientais para a elaboração e implementação dos planos, programas e ações, voltados à mitigação e melhoria da qualidade ambiental, poderia servir de desestímulo aos empreendedores em utilizar técnicas ou metodologias melhores de salvaguarda ambiental.

No entanto, a premissa não parece adequada. Isso porque, todo e qualquer plano, programa e ação que, a despeito de não exigidos de forma tipificada pela legislação ambiental, mas estabelecidos pelos órgãos ambientais no processo de licenciamento ambiental, não se traduzem como uma mera “liberalidade”, quer do órgão ambiental, quer do empreendedor. Implica dizer que nem tem o órgão ambiental a opção de prescindir de medidas mitigadoras que, dentro de critérios de razoabilidade, possam evitar ou mitigar impactos ambientais negativos, como não tem o empreendedor a opção de negar-lhes execução, uma vez exigido no bojo de um licenciamento ambiental. Dessa maneira, entende-se que o custo com

medidas mitigadoras deveria compor o cálculo para a incidência da compensação ambiental.

Tomemos como exemplo a introdução de ETE para tratamento de efluentes hídricos, a fim de atender o padrão de emissão para o tipo de empreendimento e o padrão de qualidade da água do corpo receptor. A ETE apenas foi executada como dever legal para atender os padrões, não podendo ser considerada como um impacto ambiental positivo. Ao contrário, decorre de exigência do licenciamento e da normativa ambiental, a fim de mitigar impactos negativos que existiriam se não fosse internalizado esse custo.

Em sendo o bem ambiental difuso e o equilíbrio ambiental indisponível, não é dado ao órgão ambiental deliberar de forma condescendente para com o empreendedor, admitindo impactos ambientais evitáveis, quando da fixação das condicionantes ambientais. Certeiros, nesse sentido, os ensinamentos de Benjamin (1993), quando ressalta que:

[...] o Poder Público só pode licenciar atividade poluidora quando, mesmo com 'a melhor tecnologia existente', ainda assim a atividade não consegue eliminar totalmente sua lesividade ao ambiente. Do contrário, o Poder Público, ao licenciar, estaria, pela via transversa, dispondo, para não dizer alienando, parcela daquilo que, constitucionalmente, não está na sua órbita de disposição: a questão ambiental.

Sem a implementação das condicionantes e, conseqüentemente, a assunção desses custos, o empreendimento não seria licenciado. O custo, portanto, integra a própria viabilidade técnica do empreendimento, e não apenas a ambiental. Nesse sentido, muito embora possam não estar previstas categoricamente em lei, as medidas ambientais fixadas pelos órgãos ambientais são vinculativas e obrigatórias aos empreendimentos e empreendedores porque decorrentes do poder de polícia administrativo, não se tratando, repita-se, de medida voluntária, a necessitar estímulo pelo ente público.

É fato que qualquer metodologia que busque no valor do empreendimento a base de incidência para o cálculo, será tida por artificial e poderá não corresponder a montantes compensatórios justos e proporcionais²⁵. Embora reconheçamos a valia em se conferir margem de segurança aos empreendedores

25 Conforme GIASSON e CARVALHO (2012): "As discussões sobre o tema têm sido travadas majoritariamente em seu aspecto jurídico, carecendo de análise e debate técnico quanto à eficácia do mecanismo em termos de garantir um mínimo de conservação de ativos ambientais afetados pelos empreendimentos, o que perpassa por um aprimoramento do ferramental utilizado hoje na esfera federal para calcular os valores devidos à título de Compensação Ambiental".

que terão, de antemão, a possibilidade de antever os custos máximos compensatórios e constatar a viabilidade financeira de seus projetos, não se pode admitir como válida uma metodologia que implique em vultosa perda de recursos compensatórios voltados às unidades de conservação, o que resultará em disposição indevida de valores à gestão de áreas importantes à conservação e equilíbrio ambiental.

Solução haveria em usar-se metodologia diversa que lograsse alcançar efetivamente uma real proporcionalidade e equivalência à dimensão do dano, desvinculada do custo do empreendimento, mas o uso desse parâmetro não restou obstado pela deliberação da Suprema Corte. Na prática, portanto, e sobretudo a partir do Decreto n.º 6.848/2009, o órgão ambiental federal prossegue usando metodologia que delimita parâmetros compensatórios máximos de impacto, ao arrepio da proporcionalidade deliberada pela decisão exarada na ADI n.º 3.378/DF (BRASIL, 2009).

Obviamente, compete ao órgão licenciador avaliar e validar os valores apresentados como valor de referência para a implantação do empreendimento, adotando-o para o cálculo da compensação ambiental. Assim, caso os valores apresentados para os custos totais do empreendimento sejam inferiores ao efetivamente investido, ou sejam superestimadas as atividades a serem isentadas/descontadas do valor total, o montante destinado à compensação ambiental será inferior ao devido, resultando em prejuízos à implantação e gestão das unidades de conservação.

Logo, constituem alvos para a atuação do Ministério Público tanto a definição dos custos totais de implantação do empreendimento, como as atividades a serem descontadas do valor final, incluindo a efetiva implantação de tais medidas exigidas no licenciamento, evitando servirem apenas como justificativa para redução dos custos totais e da respectiva compensação ambiental. Cabe destacar que muitos dos empreendimentos de significativo impacto ambiental apresentam grande complexidade, com intervenções de difícil avaliação econômica. Assim, os dados a serem informados no EIA/RIMA como custos de implantação devem ser justificados e documentados, possibilitando sua avaliação. O mesmo vale para os custos das medidas exigidas no licenciamento e não previstas na legislação, as quais serão descontadas do valor final do empreendimento.

Da mesma forma, os índices e parâmetros definidos no Decreto

n.º 6.848/2009 para o cálculo da compensação ambiental (*Figura 3*) devem ser avaliados e definidos quando da elaboração do EIA/RIMA e sua avaliação pelo órgão licenciador. A correta definição de tais parâmetros é indispensável para a adequada mensuração dos impactos, dentro da metodologia proposta, bem como a correta definição do valor da compensação ambiental. Por outro lado, caso um ou mais itens sejam subestimados ou propositalmente definidos abaixo do adequado, a compensação ambiental calculada será inferior ao valor devido.

Conforme discutido no Capítulo III, em algumas situações ocorre, por deliberação dos órgãos ambientais ou pedidos fracionados dos empreendedores, o desmembramento/fracionamento do licenciamento de atividades necessárias para um dado empreendimento que demanda o licenciamento por EIA/RIMA, com a autorização através de procedimentos simplificados. Isso resulta na exclusão de atividades da análise mais detalhada dentro do EIA/RIMA, reduzindo artificialmente, tanto o impacto ambiental, como os custos de implantação do empreendimento avaliado no EIA/RIMA. Por conseguinte, ocorrerá também a redução indevida do valor da compensação ambiental. Adicionalmente, não são raras as situações em que os empreendimentos sofrem aditivos ou modificações em seus projetos após a apresentação inicial do EIA/RIMA, especialmente naqueles de grande complexidade ou cuja implantação ocorre em um período extenso. Idealmente, todas as modificações e aditivos demandariam uma adequada análise do ponto de vista de novos impactos ambientais e em relação ao aumento dos custos de implantação, resultando em elevação do valor da compensação ambiental devida.

Outra demanda pertinente à atuação do Ministério Público na fiscalização dos devidos valores a serem aplicados na compensação ambiental prevista no SNUC é em relação à sua atualização monetária, especialmente nos casos em que a aplicação/destinação de tais recursos se prolonga no tempo. Entretanto, tal tema também é alvo de controvérsias, tendo sido regulamentada em nível federal apenas pela Medida Provisória n.º 809/2017, a qual foi convertida na Lei n.º 13.668/2018. Essa legislação incluiu na Lei n.º 11.516/2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o art. 14-B: *“Os valores devidos a título de compensação ambiental, nos termos do art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) a partir da data de fixação da compensação ambiental pelo órgão licenciador”*.

5.2 CÁLCULO DA COMPENSAÇÃO AMBIENTAL A PARTIR DA DECISÃO DO STF (ADI N.º 3.788)

A decisão do STF de que o valor da compensação ambiental deve ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental e que entendeu prescindível a utilização do valor do empreendimento como parâmetro para o cálculo, criou um desafio para os empreendedores, quando da elaboração do EIA/RIMA, e para os órgãos ambientais, quando da análise e valoração dos impactos ambientais dos empreendimentos, com o objetivo de definição da compensação ambiental devida. Até o momento não se tem conhecimento de iniciativas normativas para o enfrentamento de tal questão.

Embora a avaliação da perspectiva ambiental na área econômica não seja uma novidade, a complexidade de tal tema tem dificultado a construção de ferramentas ou metodologias de consenso para a avaliação e valoração ambiental. Ao contrário, o que se observa é o surgimento de um grande número de metodologias para a valoração dos bens ambientais e seus benefícios, buscando adaptá-las às peculiaridades de cada pesquisa ou estudo. As metodologias para valoração ambiental variam desde as baseadas em uma visão utilitarista, fundado no valor comercial dos bens naturais (por exemplo, o valor da madeira), até avaliações complexas envolvendo a percepção de um determinado público-alvo ou a análise dos benefícios diretos e indiretos oriundos da preservação de áreas naturais (MAY, 2010). No Brasil, a NBR n.º 14.653 - Parte 6 trata da avaliação de Recursos Naturais e Ambientais apresentando uma grande gama de metodologias.

Uma perspectiva que tem ganho destaque quando da avaliação dos recursos naturais são os serviços ecossistêmicos prestados pelos ambientes naturais, os quais são indispensáveis para a manutenção e regulação do próprio planeta e seus ecossistemas e para a garantia da qualidade de vida das populações humanas. Os serviços ecossistêmicos incluem a totalidade dos bens, produtos e serviços oriundos dos ecossistemas naturais. A Organização das Nações Unidas (ONU) define os serviços ecossistêmicos como o *conjunto de benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas, reconhecendo sua importância para a manutenção da qualidade de vida e bem estar social das populações humanas, além de garantir a regulação e manutenção de processos e ciclos biogeoquímicos globais* (MEA, 2005). De acordo com Costanza et al. (2014), a soma dos valores econômicos associados aos serviços ecossistêmicos fornecidos pelos ecossistemas existentes no planeta resultava, no ano de 2011, em um

montante superior a duas vezes o PIB mundial, com valores entre US\$ 125 trilhões e US\$ 145 trilhões por ano.

A partir de março de 2007, em um encontro de representantes dos países membros do G8+5 em Postdam, Alemanha, teve início um processo organizado e colaborativo entre diversas instituições para a análise dos benefícios econômicos globais da diversidade biológica, dos prejuízos decorrentes da sua perda e a comparação entre tais prejuízos e os investimentos necessários para a efetiva conservação da biodiversidade, com os consequentes ganhos pela sua manutenção ou restauração. Ainda em 2007 teve início o primeiro estudo global, por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, resultando na publicação do documento pioneiro *“The Economics of Ecosystems and Biodiversity” – An interim report*, publicado em 2008 (SUKHDEV, 2008). Conforme descrito em seu sítio eletrônico, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (A Economia dos Ecossistemas e Biodiversidade – reconhecida pela sigla TEEB) é uma iniciativa global com o objetivo de tornar “visíveis” os valores da natureza, incorporando os da biodiversidade e serviços ecossistêmicos em todos os níveis de tomada de decisões. Para tanto, são buscadas abordagens estruturadas de valoração que ajudam no reconhecimento da ampla gama de benefícios providos pelos ecossistemas e a biodiversidade, sua conversão em valores econômicos e, quando apropriado, explicam como incorporar tais valores na tomada de decisões. Entre as publicações já disponibilizadas pela TEEB destacam-se: *“The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economics Foundations”* (TEEB, 2010), que apresenta informações de economia, ecologia de ecossistemas e biodiversidade que servem como base para as metodologias desenvolvidas; e *“The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making”* (BRINK et al, 2011), juntamente com *“The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Local and Regional Policy and Management”* (TEEB, 2012), que abordam a incorporação dos valores associados à biodiversidade e serviços ecossistêmicos na tomada de decisões e construção de políticas públicas nas diferentes esferas de atuação. No Brasil, já foram realizadas iniciativas com o objetivo de avaliação e incorporação da TEEB nas políticas públicas, as quais se encontram descritas no “Relatório de atividades TEEB Brasil”(TEEB BRASIL, 2012). Entre as atividades realizadas destaca-se a revisão bibliográfica dos estudos de valoração da biodiversidade e serviços ecossistêmicos já realizados no Brasil e a análise de lacunas no conhecimento desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (ROMA et al., 2013).

A partir da decisão do STF na ADI n.º 3.378/DF, o desenvolvimento de metodologias para a real avaliação do impacto ambiental dos empreendimentos tornou-se um desafio e uma obrigação para o estabelecimento do valor da compensação ambiental prevista no SNUC. Entende-se que as metodologias e abordagens desenvolvidas pela TEEB podem ser um importante ponto de partida para a avaliação e valoração dos impactos sobre a biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Adicionalmente, existem outras iniciativas para a estimativa de um valor econômico associado à biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, como é o caso da metodologia utilizada no Projeto Oasis para cálculo do valor para Pagamento por Serviços Ambientais para os proprietários que aderem ao projeto e contribuem na proteção e preservação ambiental (YOUNG; BAKER, 2014). No entanto, tais ferramentas devem ser adaptadas à realidade brasileira, quando for o caso, e também ao objetivo específico previsto na legislação, o que não é uma tarefa simples e, idealmente, deveria envolver um amplo debate com pesquisadores/professores das áreas técnicas e jurídica, além dos órgãos públicos e empreendedores, propiciando um ambiente multidisciplinar de discussão como defendido por Fonseca (2015).



CAPÍTULO VI

CRITÉRIOS ESTIPULADOS PELO COMITÊ DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL - CCAF

*Aline Valéria Archangelo Salvador
Ariene Bomfim Cerqueira*

6.1 AS DELIBERAÇÕES DO CCAF: 9ª REUNIÃO ORDINÁRIA E 3º REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CCAF

Conforme já oportunamente tratado, o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) é em um órgão colegiado instituído pela Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 225, de 30 de junho de 2011, com a finalidade precípua

de conferir um melhor embasamento técnico à destinação dos recursos da compensação ambiental. A este incumbe não somente a deliberação quanto à divisão, destinação, finalidade, e acompanhamento da execução dos recursos destinados às UCs beneficiárias, como também a decisão acerca da criação de novas UCs (MMA, 2011).

Para o desempenho de suas funções, o CCAF se vale das disposições afetas ao art. 36 e parágrafos da Lei n.º 9.985/2000; dos regramentos insculpidos nos Decretos n.ºs 4.340/2002 e 6.848/2009, e do teor da Resolução CONAMA n.º 371/2006. Servem ainda de embasamento técnico às deliberações do CCAF, as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), e as informações que alimentam o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

Embora o vasto regramento já existente percebe-se que a generalidade e abstração dos comandos normativos não permitia um arcabouço técnico robusto e suficiente para conferir às decisões do CCAF a objetividade e isenção necessárias aos trabalhos: o tema carecia de melhor detalhamento técnico.

A Superintendência de Biodiversidade e Floresta do Ministério do Meio Ambiente SBF/MMA, apresentou, em 27 de setembro de 2012, os primeiros critérios complementares às normativas já vigentes, visando “*tornar o processo menos subjetivo, mais previsível e transparente*” (BRASIL, 2012). Neste sentido, estruturou parâmetros claros para a destinação dos recursos da compensação ambiental.

Os critérios tiveram por premissa a elaboração de um *ranking*²⁶ que mensura a situação estrutural das UCs. Esse *ranking* serve de base para a construção da nota técnica que sugere quais as UCs devem ser beneficiadas, sendo, posteriormente, encaminhada para a discussão junto aos membros do CCAF (FAIAD, 2015).

Esmiuçados na Ata da 9ª Reunião Ordinária do CCAF, foram considerados: a fundamentação legal para a cobrança, o volume de recursos determinado pelo órgão licenciador e características do empreendimento (BRASIL, 2012).

26 “A planilha de ranqueamento utilizada no CCAF (Anexo I), de certa forma, tenta fazer essa conversa entre as informações da UC e a destinação, mas ainda falta o nível de detalhamento necessário. Levam-se em consideração os seguintes critérios: ter ou não Plano de Manejo, Conselho e algum reconhecimento internacional (patrimônio natural da humanidade – UNESCO, Sítio RAMSAR e etc.), estar ou não integrada a mosaico, a proximidade do empreendimento, tamanho, quantas fitofisionomias possui que são também impactadas pelo empreendimento e, por fim, são atribuídos pesos de acordo com a categoria da UC, mas nesta tarefa não são consideradas informações de gestão, sobre as demandas da UC, vulnerabilidade, ameaças, oportunidades, lista de UCs prioritárias” (FAIAD, 2015, p. 70).

Para o critério volume, foram tabulados valores correlacionando ao que se convencionou denominar por “porte” dos montantes compensatórios, obtendo-se como classificação: Pequeno, Médio, Grande ou Excepcional Porte.

Inicialmente ratificaram-se critérios legais já trazidos pela Lei n.º 9.985/2000 e pela Resolução CONAMA n.º 371/2006, quanto à obrigatoriedade de aportes às UCs impactadas. Contudo, se avançou, estabelecendo-se, também, a obrigatoriedade de recepção dos recursos pelas UCs afetadas pelo empreendimento, entendendo-se como aquelas cujas poligonais ou zonas de amortecimento estejam localizadas na área de influência direta do empreendimento. Definiu-se expressamente, por fim, que “*unidades de conservação de proteção integral não afetadas poderão ser beneficiadas observados os demais critérios*” (BRASIL, 2012).

Em acréscimo aos critérios acima, a metodologia idealizada para objetivar as destinações prosseguiu a partir de um *ranqueamento* no qual foram correlacionados: o porte dos montantes compensatórios; a espacialização da UCs, e a tipologia de empreendimento, resultando na seguinte classificação: pontual terrestre; linear e costeiro/marinho.

Acrescente-se, por fim, que a 9ª Reunião Ordinária (RO) fixou em 30% o montante máximo de recursos que poderiam ser remanejados sem observância desses critérios, mediante proposta justificada do ICMBio e aprovada pelo CCAF, e preferencialmente aplicáveis em regularização fundiária.

Em 27 de abril de 2015, na 3ª Reunião Extraordinária (RE) do CCAF, os critérios foram revistos e ampliados. Nessa reunião, deliberou-se que a definição e seleção das UCs elegíveis a receberem os recursos da compensação ambiental de empreendimentos costeiros e marinhos estavam pautados nos parâmetros definidos no “Programa da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos do Brasil” (BRASIL, 2015a), incluindo os conceitos de ecorregiões marinhas e zona costeira.

No entanto, concluiu o CCAF que o critério idealizado anteriormente apenas abarcava as águas costeiras e a plataforma continental, de forma a não alcançar a faixa costeira terrestre. Esse critério acabava por excluir UCs continentais que não tivessem uma faixa de mar incluída em sua poligonal. Para corrigir esse equívoco, “*permitindo maior nível de detalhe, serem mais abrangentes e proporcionarem base de divisão mais consistente*” (BRASIL, 2015a), o CCAF ampliou o critério de classificação das UCs elegíveis, acrescentando à noção de ecorregiões, as

definições estabelecidas pelo art. 4º, incisos I e V, do Decreto n.º 5.300/2004, que regulamenta a Lei n.º 7.661/1988. Resultado disso, é que passaram a ser elegíveis para serem beneficiárias dos recursos de compensação ambiental, nas hipóteses de empreendimentos marinhos ou costeiros, todas as UCs situadas, total ou parcialmente, nos municípios terrestres da zona costeira defrontante com o mar.

Tabela 4 - Critérios estabelecidos na 9ª RO para destinação, considerando o volume de recursos da compensação ambiental.

TABELA DE RANQUEAMENTO			
Critério		Destinação	
Base legal - destinação obrigatória		UCs diretamente impactadas	
UCs <i>afetadas</i> - destinação obrigatória.		UC cuja poligonal ou zona de amortecimento esteja localizada na área de influência direta do empreendimento (AID).	
UCs não afetadas - destinação discricionária.		A UC deverá ser da categoria de proteção integral. OBS.: Critério ampliado pela Lei n.º 13.668/2013, que incluiu as UCs de Uso Sustentável, desde que de domínio público.	
CATEGORIZAÇÃO DO VOLUME DE RECURSO DISPONÍVEL, LOCALIZAÇÃO E TIPOLOGIA DO EMPREENDIMENTO:			
Volume de recursos	Classificação	Tipologia:	Destinação
Até R\$1.000.000,00	Pequeno Porte (pequeno volume)	Empreendimento pontual terrestre - Número reduzido de UCs:	Localizadas no entorno próximo do empreendimento - raio de 200 km.
		Empreendimento linear Número reduzido de UCs:	-Localizadas no entorno próximo do empreendimento, sobrepostas a um <i>buffer</i> de 200 km; - Integrantes das mesmas Bacias – Ottobacias nível 3 (ANA) - Que protejam os mesmos biomas (IBGE); - Que tenham preservado pelo menos uma fitofisionomia do empreendimento (Ex.: ombrófila, restinga).
		Empreendimento costeiro/marinho Número reduzido de UCs:	- Localizadas no entorno do empreendimento – até 200 km, limitada pela linha de costa definida na publicação oficial do MMA*1. - Localizadas, total ou parcialmente, nos municípios terrestres da zona costeira defrontantes com o mar (Decreto n.º 5.300) (Acrescido pela RE 03/2015).

CATEGORIZAÇÃO DO VOLUME DE RECURSO DISPONÍVEL, LOCALIZAÇÃO E TIPOLOGIA DO EMPREENDIMENTO:

Volume de recursos	Classificação	Tipologia:	Destinação
Acima de R\$1.000.000,00 até R\$4.000.000,00	Médio Porte (médio volume)	Empreendimento pontual terrestre UCs:	- Localizadas na mesma região hidrográfica (CNRH) afetada pelo empreendimento; - Mesmo bioma (Ex.: ombrófila, restinga); - Mesma fitofisionomia (Ex.: ombrófila, restinga).
		Empreendimento linear UCs:	- Sobrepostas a um buffer de 200 km; - Integrantes das mesmas Bacias – Ottobacias nível 3 (ANA) - Que protejam os mesmos biomas (IBGE); - Que tenham preservado pelo menos uma fitofisionomia do empreendimento (Ex.: ombrófila, restinga).
		Empreendimento costeiro/marinho UCs:	- Localizadas na mesma ecorregião marinha afetada pelo empreendimento, conforme publicação oficial do MMA.
Acima de R\$4.000.000,00 até R\$10.000.000,00	Grande Porte (grande volume)	Empreendimento pontual terrestre UCs:	- Localizadas na mesma região hidrográfica (CNRH) afetada pelo empreendimento; - Mesmo bioma (Ex.: ombrófila, restinga). - Localizadas, total ou parcialmente, nos municípios terrestres da zona costeira defrontantes com o mar (Decreto n.º 5.300). (Acrescido pela RE 03/2015).
		Empreendimento linear UCs:	- Sobrepostas a um <i>buffer</i> de 200 km; - Integrantes das mesmas Bacias – Ottobacias nível 3 (ANA) - Que protejam os mesmos biomas (IBGE).
		Empreendimento costeiro/marinho UCs:	- Localizadas nas ecorregiões marinhas, conforme publicação oficial do MMA. - Localizadas, total ou parcialmente, nos municípios terrestres da zona costeira defrontantes com o mar (Decreto n.º 5.300). (Acrescido pela RE 03/2015).

CATEGORIZAÇÃO DO VOLUME DE RECURSO DISPONÍVEL, LOCALIZAÇÃO E TIPOLOGIA DO EMPREENDIMENTO:			
Volume de recursos	Classificação	Tipologia:	Destinação
Acima de 10.000.000,00	Excepcional Porte (excepcional volume)	Empreendimento pontual terrestre - UCs:	- Localizadas na mesma região hidrográfica (CNRH) afetada pelo empreendimento;
		Empreendimento linear UCs:	- Sobrepostas a um <i>buffer</i> de 200 km; - Que protejam os mesmos biomas (IBGE); - UCs localizadas além do “buffer”, nas Otobacias de nível 3 (ANA).
		Empreendimento costeiro/marinho UCs:	- Localizadas nas ecorregiões marinhas, conforme publicação oficial do MMA. - Localizadas, total ou parcialmente, nos municípios terrestres da zona costeira defrontantes com o mar (Decreto n.º 5.300). (Acrescido pela RE 03/2015).
		Exceção: Podem ser alocados recursos para unidades de conservação de proteção integral não contempladas nos critérios de volume excepcional de recursos:	Critérios: - Teto de até 30% dos recursos totais de compensação ambiental do empreendimento em questão; - Proposta justificada apresentada pelo ICMBio e aprovada pelo CCAF; - Preferencialmente para ações de regularização fundiária e demarcação de terras.

* 1 “Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos do Brasil”, MMA, 2012.

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir da Ata da 9ª RO do CCAF.

6.2 AS DELIBERAÇÕES DO CCAF E AS POSIÇÕES DA DOUTRINA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como se pode observar da sistematização elaborada pelo CCAF, embora não seja posição pacífica, há uma sinalização no sentido de prestigiar as UCs localizadas nas proximidades da atividade ou empreendimento, fonte do impacto.

Essa tendência fica mais evidenciada quando se está diante dos critérios de destinação de recursos de pequeno e médio portes, em que não se cogita da elegibilidade de UCs localizadas em um raio ou distância que ultrapasse a 200 km de distância do empreendimento. Por outro lado, o critério passa a se flexibilizar, tornando elegíveis UCs até mesmo distantes do empreendimento, na

proporção da majoração dos montantes compensatórios, atingindo a classificação de excepcional porte.

A destinação dos valores da compensação ambiental, para as UCs localizadas nas áreas próximas ao empreendimento é defendida pela doutrina majoritária. Nesse sentido, Milaré (2018) e Machado (2016) entendem que os recursos devidos pelo empreendedor deverão ter relação com a área onde os prejuízos ambientais poderão ser sentidos, de forma que essas verbas devem ser destinadas para as UCs situadas na área afetada, sujeita à influência do projeto, na sua bacia hidrográfica, bioma e/ou mesma microrregião geográfica. De forma ligeiramente distinta, e pautado em critério de proporcionalidade e razoabilidade, Morato Leite (2003) sustenta que a compensação ambiental deve ser destinada primordialmente ao local afetado, “pois é esse onde ocorrem os impactos negativos à natureza”. As medidas compensatórias aplicadas no local afetado beneficiam tanto o meio ambiente, como toda a comunidade prejudicada.

A tendência que vem se delineando no Ministério Público, é no sentido de que a compensação ambiental seja destinada primordialmente às UCs localizadas próximas à região do empreendimento, observando-se a bacia hidrográfica do bioma impactado e a fitofisionomia impactada. Não se nega que os recursos compensatórios possam ser aplicados em UCs localizadas em outras regiões não impactadas direta ou indiretamente pelo empreendimento, como está a admitir os critérios firmados pelo CCAF: mas tal somente poderá ocorrer de forma justificada, e excepcionalmente.

Observe-se que o *Parquet* vem obtendo êxito em liminares nas Ações Cíveis Públicas que se insurgem contra a destinação injustificada – ou ao menos plausível – dos valores de compensação ambiental para UCs localizadas em áreas distantes da região impactada, como abaixo exemplificado.

Assim, a regra de aplicação prioritária dos valores compensatórios na região do empreendimento foi aceita pela Justiça Federal do Estado do Pará que concedeu liminar em demanda proposta pelo *Parquet*, no emblemático caso da UHE Belo Monte (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016). Para o Ministério Público, não se poderia e nem seria razoável destinar a maior parte dos recursos compensatórios para UCs não localizadas na área afetada, até mesmo de outros Estados, em detrimento das UCs localizadas nas proximidades do empreendimento.

Outro caso é o do empreendimento Porto Sul, licenciado no litoral sul da Bahia. Muito embora a existência de diversas UCs de grandes remanescentes florestais do mesmo bioma e fitofisionomia impactados, situadas no entorno do empreendimento, o CCAF determinou a destinação de percentual superior a 70% (setenta) dos recursos compensatórios para UCs não apenas distantes da área impactada, como também de outros Estados e bioma. Neste caso, e a exemplo do anterior, a Justiça Federal concedeu liminar aos Ministérios Públicos Federal e do Estado da Bahia, suspendendo os trâmites administrativos voltados à assinatura e consequente execução do TCCA (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017).

Assim, em que pese seja atribuição do CCAF deliberar sobre a destinação da compensação ambiental de acordo com as normas vigentes, é essencial que a decisão seja balizada em parâmetros técnicos de forma a tornar menos subjetiva, mais previsível, transparente e razoável a escolha das UCs destinatárias dos recursos da compensação ambiental.

Não se pode perder de vista, que a causa jurídica de sua constituição reside na necessidade de compensarem-se impactos ambientais não mitigáveis ocorridos ao meio ambiente natural, a partir do licenciamento ambiental de um empreendimento ou atividade significativamente degradante. Sendo assim, não é ela um recurso disponível aos órgãos ambientais para suprir, de maneira indistinta, os déficits orçamentários relacionados às unidades de conservação. Dessa maneira, e embora seja a compensação ambiental *“um mecanismo de compartilhamento de despesas com as unidades de conservação”*, cabendo ao empreendedor o ônus de *“arcar, ao menos em parte, com os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente”* (ADI n.º 3.378/DF), não pode a compensação ambiental ser compreendida pelos órgãos ambientais como um sucedâneo das obrigações orçamentárias do próprio Estado.



CAPÍTULO VII

MECANISMOS FINANCEIROS

*Aline Valéria Archangelo Salvador
Ariene Bomfim Cerqueira*

7.1 MECANISMO FEDERAL DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Sob o argumento de destravar o sistema e obter ganho de escala, a Lei n.º 13.668/2018 tem por mérito a criação e regulamentação de um mecanismo financeiro para a compensação ambiental, no âmbito da União.

Para Geluda et al. (2015), mecanismo financeiro pode ser conceituado como um instrumento que viabiliza o fluxo de recursos entre financiadores e beneficiários de projetos e programas, promovendo uma atuação estratégica que permite facilitar o acesso aos investimentos e maximizar rendimentos.

Essas ferramentas são utilizadas para proporcionar a gestão de recursos, não apenas para demandas ambientais, mas também para projetos que atendam as mais diversas áreas e objetivos, como é o caso de projetos sociais e científicos. Para a existência de um mecanismo financeiro fazem-se necessários à sua estruturação, elementos que permitam nortear seus objetivos e ações, bem como seu funcionamento. Desse modo, cada mecanismo deve ter clara a sua missão, a sua natureza jurídica, seus objetivos, quais as fontes de recurso, tipologias de operações

financeiras, bem como regras de governança e procedimentos a serem adotados para a sua operacionalização (GELUDA et al, 2015).

Com esse fito, a Lei n.º 13.668/2018 procedeu à alteração do art. 14 da Lei n.º 11.516/2007, que passou a ser acrescido dos arts 14-A, 14-B e 14-C. Ainda, alterou o texto do art. 12 da Lei n.º 7.957/1989 e acrescentou o parágrafo 4º ao art. 36 da Lei n.º 9.985/2000. As principais inovações constam sinteticamente na sequência que passaremos a expor.

7.1.1 Comentários à Lei n.º 13.668/2018 e demais normas regulamentares

A partir da dicção do art. 14-A da Lei n.º 11.516/2007, o Instituto Chico Mendes foi autorizado a selecionar uma instituição financeira oficial²⁷ apta a criar e a *“receptionar os recursos de compensação ambiental destinados pelos órgãos licenciadores às unidades de conservação federais”*.

A mesma instituição é responsável pela execução direta e indireta, além da gestão centralizada dos recursos da compensação ambiental, cumprindo-lhe, ainda, firmar contratos com instituições financeiras locais – regionais (BRASIL, 2018).

O fundo – privado, contábil e de natureza financeira – encontra seu respaldo no art. 69 da Lei n.º 4.728, de 1965²⁸ (BRASIL, 1965). Denominado de “Fundo de Compensação Ambiental” (FCA), tem seu conceito estabelecido pela IN ICMBio n.º 03/2018 (ICMBio, 2018a), publicada em 02 de fevereiro de 2018, ainda sob a égide da MP n.º 809/2017:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa entende-se por:

(...)

III - Fundo de Compensação Ambiental - FCA: fundo privado criado por instituição financeira oficial selecionada pelo Instituto Chico Mendes para receptionar os recursos de compensação ambiental destinados pelos órgãos licenciadores às unidades de conservação federais; (...)

²⁷ Entenda-se por instituição financeira oficial, apenas os bancos públicos.

²⁸ A previsão consta da Portaria n.º 1.039/2018, em seu art. 4º: O FCA caracteriza-se como fundo privado contábil de natureza financeira, amparado no art.69 da Lei n.º 4.728/1965, a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

Com quarenta e seis artigos distribuídos em cinco capítulos²⁹, a IN n.º 03/2018 tem por escopo regular “(...) os *procedimentos administrativos para a celebração de termo de compromisso para cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental*” (art. 36 da Lei n.º 9.985/2000) “no âmbito das unidades de conservação federais (...)”³⁰.

Neste sentido, o art. 2º prevê um glossário de conceitos essenciais para a operabilidade do mecanismo financeiro concebido, cujas definições passaram a ser reproduzidos pelas normativas federais desde então, não apenas uniformizando os entendimentos, como também servindo de inspiração aos demais entes federativos para a elaboração ou reelaboração de seus próprios regramentos acerca da compensação ambiental ³¹.

Interessante perceber, da leitura do *caput* do art.14-A, da Lei n.º 11.516/2007, que a nova redação sanou um ponto de muitas controvérsias: a natureza jurídica privada dos recursos da compensação ambiental.

Nota-se que ao autorizar o ICMBio a selecionar Instituição Financeira para a constituição de um fundo privado para receber os aportes dos valores de compensação ambiental, a Lei acabou por consolidar um entendimento que, embora amplamente debatido e consolidado no âmbito do TCU e AGU, ainda carecia de regramento legal.

29 Capítulo I - Das Disposições Preliminares; Capítulo II - Do Processo Administrativo Da Compensação Ambiental Por Meio da Execução Direta: Seção - I Da Celebração Do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental; Capítulo III Do Processo Administrativo da Compensação Ambiental Por Meio Da Execução Pelo Fundo De Compensação Ambiental: Seção I – Da Celebração E Cumprimento do TCCA; Seção II Da Execução Direta da Compensação Ambiental. Capítulo V Das Disposições Finais

30 IN n.º 3/2018/GABIN/ICMBIO, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2018, que “Regula os procedimentos administrativos para a celebração de Termo de Compromisso para cumprimento da obrigação de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências. (Processo n.º 02070.012725/2017-07)”.

31 Os conceitos enunciados pela regra federal referem-se aos seguintes termos: (I) Execução direta; (II) Execução por meio de fundo privado; (III) Fundo de Compensação Ambiental - FCA; (IV) Termo de Compromisso de Compensação Ambiental - TCCA; (V) Plano de Trabalho de Compensação Ambiental - PTCA; (VI) Solicitação de Aplicação de Recursos - SAR; (inc. VII) Plano Operativo Anual - POA; (VIII) Planejamento Anual de Execução - PAE; (IX); Certidão de Cumprimento do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental; (X) Gestor operacional; (XI) Representante do empreendedor; (XII) Destinação de recursos de compensação ambiental; (XIII) Redestinação de recursos; (XIV) Proposta de destinação; (XV) Proposta de redestinação; e (XVI) - Comissão Permanente de Compensação Ambiental – CPCAM.

No dia 31 de julho de 2018, em atendimento ao art. 40 da IN ICMBio n.º 03/2018³² e art. 14-A da Lei n.º 11.516/2007, foi publicado no DOU, o extrato do Aviso de Seleção de número 02/2018 (ICMBio, 2018c)³³.

O Edital previu: o objeto a ser selecionado (Item 1.); seus fundamentos legais (Item 2.); as condições de participação dos interessados (Item 3.); as obrigações das partes (Item 4.); a remuneração pelo serviço prestado (Item 5.); a forma de apresentação das propostas (Item 6.); a forma de seleção (Item 7.); a forma de divulgação dos resultados e requisitos para os eventuais recursos (Item 8.); as disposições finais (Item 9.) e os correlatos Anexos³⁴.

No mês de setembro do ano de 2018 a Caixa Econômica Federal (CEF) é anunciada como a vencedora do certame³⁵, constituindo, em dezembro de 2018, o Fundo de Compensação Ambiental (FCA)³⁶.

Embora a Lei não preveja prazo de vigência certo e determinado para o contrato junto à instituição, o Edital 02/2018 – item 9.4 (Disposições Gerais), prevê que, por razões justificadas, *“garantido o contraditório e ampla defesa e segundo critérios previamente estabelecidos pelo ICMBio”, esse “poderá substituir a instituição selecionada por outra instituição financeira oficial”*. Ainda, e doutra banda, o item 9.5 estabeleceu que *“a instituição financeira selecionada poderá, a qualquer tempo, renunciar ao encargo de gestora e executora do FCA”*; nesse

32 Conforme os artigos em comento: art. 40 Os critérios e diretrizes para a seleção da instituição financeira oficial serão definidos em edital.

33 Este edital de Aviso já tinha sido anteriormente publicado na data de 23 de março de 2018, por meio do Edital de Seleção n.º 01, de 22 de março de 2018. (ICMBio, 2018b).

34 *“(…) 9.9. Constituem anexos do presente Edital, dele fazendo parte integrante: Anexo I - Declaração de Ciência e Concordância; Anexo II - Declaração de Capacidade Técnica; Anexo III - Modelo de Apresentação de Proposta; Anexo IV - Premissas Para Seleção da Proposta”*.

35 *“RESULTADO DEFINITIVO DE SELEÇÃO N.º 2/2018 O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com esteio no Art. 14-A da Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, com redação dada pela Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018, nos termos do Edital de Seleção n.º 02/2018, torna público o resultado definitivo da seleção de instituição financeira apta a criar, administrar, gerir e executar o Fundo de Compensação Ambiental (FCA), declarando selecionada a Caixa Econômica Federal (CEF), inscrita sob o CNPJ n.º 00.360.305/0001-04”*.

36 Regra prevista no art. 7º, I, da Portaria n.º 1.039/2018: *“art. 7º O início das operações do FCA dependerá de autorização do Instituto Chico Mendes.*

Parágrafo único. A autorização de que trata o caput condiciona-se à apresentação, pela instituição financeira, dos seguintes documentos:

I - estatuto constitutivo, elaborado de acordo com as disposições desta Portaria, registrado no competente ofício de títulos e documentos; (g.n.)

II - inscrição do FCA no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ junto à Receita Federal; e

III - declaração atestando que o estatuto do FCA está em plena conformidade com a legislação e normas vigentes”.

caso, deverá ser responsabilizada pela continuidade das atividades durante o período de transição, mediante critérios também fixados pelo ICMBio³⁷.

Art. 14-A. Fica o Instituto Chico Mendes autorizado a selecionar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e administrar fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

(...)

§ 2º O depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental.

Em seu parágrafo 2º, o mencionado art. 14-A resolve outro importante ponto de discussão que inclusive já havia sido destacado pelo Tribunal de Contas da União, quando exarou o Acórdão n.º 2.650/2009, que é o momento de quitação da obrigação.

Art. 14-A. (...)

(...)

§ 3º A instituição financeira oficial de que trata o *caput* deste artigo fica autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

Farias e Ataíde (2017) compreendem que a delegação à instituição financeira das ações necessárias a realização de desapropriações visando à regularização fundiária das UCs é equivocada, porque as relações são complexas, tanto pela criação, quanto pelo agravamento dos conflitos já existentes, diante da inexperiência e desconhecimento da entidade acerca das peculiaridades que envolvem cada unidade. Por esta razão, estas medidas deveriam ser implementadas pelo ICMBio.

³⁷ Essa regra passou a constar do CAPÍTULO X - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS:

“Art. 38. O Instituto Chico Mendes, por razões justificadas, garantido o contraditório e a ampla defesa, poderá substituir a Administradora, com base no art. 14-A da Lei n.º 11.516/2007.

Art. 39. A Administradora poderá, a qualquer tempo, renunciar ao encargo de gestora e executora do FCA, responsabilizando-se pela continuidade das atividades no período de transição, observando o disposto nesta Portaria e no estatuto do fundo.

Parágrafo único. Na hipótese de renúncia da Administradora como gestora e executora do FCA, será pactuado formalmente com o Instituto Chico Mendes plano de transição e encerramento das atividades, que incluirá cronograma e definição de atribuições”.

Art. 14-A. (...)

(...)

§ 4º O regulamento e o regimento interno do fundo observarão os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do Instituto Chico Mendes.

Além das disposições do art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, e do Decreto n.º 4.340/2002, e da IN ICMBio n.º 03/2018³⁸ (ICMBio, 2018a), deverá a instituição selecionada observar, quando da execução dos recursos aportados ao FCA, o regulamento e o regimento interno do fundo e as políticas e diretrizes estabelecidas pelo ICMBio. Essa previsão nada mais é do que expressão do art. 41 e parágrafos, da IN ICMBio n.º 03/2018, que previu que os “*critérios, políticas e diretrizes de funcionamento do FCA, a serem incorporados em seu regulamento e regimento interno, os quais (...) “serão detalhados em ato específico do Presidente do Instituto Chico Mendes”*”³⁹.

38 Datada de 02 de fevereiro de 2018, a IN ICMBio n.º 03/2018, passa a regular “os procedimentos administrativos para a celebração de Termo de Compromisso para cumprimento da obrigação de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências”. (Processo n.º 02070.012725/2017-07)”.
39 Nesse sentido, os itens 4.1 e 4.2 do Edital:

“2.1. Constituirão obrigações da instituição financeira selecionada:

b) incorporar ao regulamento e ao regimento interno do FCA os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato a ser editado pelo Presidente do Instituto Chico Mendes no exercício da competência delegada pelo art. 14-A da Lei n.º 11.516, de 2007, com redação dada pela Lei n.º 13.668, de 2018, zelando para que o fundo seja gerido e executado em estrita observância a esses parâmetros;

c) observar os atos normativos que disciplinam a compensação ambiental, em especial a Instrução Normativa ICMBio n.º 03, de 2018;

d) adotar as providências de sua alçada para receber em depósito e internalizar no FCA os valores devidos por empreendedores a título de compensação ambiental, de acordo com os cronogramas de desembolso encaminhados pelo Instituto Chico Mendes;

e) comunicar ao Instituto Chico Mendes eventual inadimplemento, pelos empreendedores, do cronograma de desembolso encaminhado;

f) comunicar ao Instituto Chico Mendes o cumprimento integral, pelos empreendedores, do cronograma de desembolso encaminhado;

g) segregar os recursos internalizados no FCA em subcontas que permitirão a identificação do saldo por empreendimento e por ação específica em cada unidade de conservação federal;

h) garantir a integridade dos recursos internalizados no FCA, assegurando rentabilidade mínima obrigatória correspondente ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E);

i) promover a execução dos recursos integralizados no FCA em benefício das unidades de conservação destinatárias, em conformidade com os Planejamentos Anuais de Execução PAE encaminhados pelo Instituto Chico Mendes, e pautando-se pelos valores praticados pelo mercado;

j) acompanhar as aquisições e a prestação dos serviços previstos nos PAE, comunicando ao Instituto Chico Mendes todas as informações relevantes sobre o andamento das ações;

k) planejar, desenvolver, implantar e manter sistema de informação apto a permitir o acompanhamento gerencial do FCA pelo Instituto Chico Mendes, tanto em relação às aplicações financeiras quanto à execução dos recursos;

l) propor e implementar mecanismos de aprimoramento da gestão e execução dos recursos, incluindo o desenvolvimento de tecnologias para melhoria do processo de planejamento, controle e transparência;

O ICMBio publicou a Portaria n.º 1.039/2018, que estabelece os “*critérios, políticas e diretrizes*” do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), seu regulamento e seu regimento interno. Sobre esta Portaria, trataremos em capítulo próprio (ICMBio, 2018d).

Art. 14-A. (...)

(...)

§ 5º A autorização prevista no *caput* deste artigo estende-se aos órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Embora o mecanismo financeiro concebido pela Lei tenha aplicação imediata e cogente apenas à esfera federal, o parágrafo 5º do art. 14-A autoriza aos demais órgãos executores do SNUC a proceder à criação de seus próprios fundos, sem necessidade de promulgação de leis específicas. Por isso, ao lado da execução direta:

41. (...) a novel legislação contempla a possibilidade de compensação ambiental indireta, mas desde que tenha sido criado “fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União” (art. 14-A da Lei 11.516/2007). (TCU, 2018)

Não se pode perder de vista, conforme o inciso VI do art. 24 da Constituição Federal, que o meio ambiente é matéria de formulação legislativa concorrente entre União, DF e Estados membros, de forma que cada um deles poderá conceber seus próprios mecanismos financeiros, como corolário do Pacto Federativo. Nesse caso, e desde que existente esta modalidade de custeio da compensação ambiental, seguirá ela o regramento estadual ou municipal:

(...) a execução indireta da compensação ambiental encontra-se estruturada de diferentes formas nos estados, sendo possível a execução por meio de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entidades conveniadas qualificadas e fundos de natureza pública, não se restringindo aos que dispõe a Lei n.º 13.668/2018 (TCU, 2018).

m) representar o FCA, ativa ou passivamente, judicial ou extrajudicialmente;

n) exercer a função de auditoria interna do FCA;

o) submeter o FCA à auditoria independente anual e apresentar seu resultado; e

p) observar, na gestão e execução do FCA, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

2.4. A execução dos recursos depositados no FCA observará o disposto na Lei n.º 9.985, de 2000, no Decreto n.º 4.340, de 2002, e nos atos normativos do Instituto Chico Mendes que disciplinam a matéria, em especial na Instrução Normativa ICMBio n.º 03, de 2018”.

No entanto, é intuitivo, vez que contemplando regramentos distintos, que os mecanismos financeiros dos Estados e Municípios poderão chocar-se entre si, bem como com o ora concebido pela União. Neste último caso, estabelece o arts. 44 e 45 da IN ICMBio n.º 03/2018 que:

Art. 44 Excepcionalmente, fica o CPCAM autorizado a propor formas alternativas de execução na hipótese de a destinação de recursos de compensação ambiental oriundos de licenciamentos estaduais ou municipais possuir regras próprias incompatíveis ou inconciliáveis com os procedimentos administrativos estabelecidos nesta Instrução Normativa.

Parágrafo Único. A adoção de forma alternativa de execução na hipótese do caput condiciona-se a autorização expressa do Presidente do Instituto Chico Mendes.

Art. 45 Os casos omissos serão apreciados pelo CPCAM e dirimidos pelo Presidente do Instituto Chico Mendes.

A partir da modelagem concebida pela União, os Estados poderão optar por adaptar suas normas às federais, quer concebendo fundos também privados para abarcar os recursos decorrentes da Compensação Ambiental, quer buscando, ao menos, maior harmonização entre os sistemas já existentes e os novos dispositivos legais, naquilo que lhes for conveniente.

Art. 1º A Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 14-A, 14-B e 14-C:

(...)

Art. 14-B. Os valores devidos a título de compensação ambiental, nos termos do art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) a partir da data de fixação da compensação ambiental pelo órgão licenciador.

Reproduzindo previsão já constante da IN IBAMA n.º 07/2017⁴⁰, e pelo art. 27, *caput*, da IN ICMBio n.º 03/2018, o art. 14-B também foi responsável por consolidar de forma derradeira e com *status* de lei, outro ponto de celeuma que pairava sobre a compensação ambiental⁴¹: o índice de atualização dos valores compensatórios.

40 A IN IBAMA n.º 07/2017 estabeleceu procedimentos para a celebração dos termos de compromisso para cumprimento da parte incontroversa da compensação ambiental, devida no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama, até que haja manifestação jurídica conclusiva da Advocacia-Geral da União acerca do índice de atualização monetária a ser aplicado. Conforme dispôs em seu art. 3º, o índice aplicável para cálculo do valor incontroverso da compensação ambiental é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), em conformidade com as reivindicações dos compromissários.

41 IN IBAMA n.º 11/2013 determina que os valores da compensação ambiental deverão ser corrigidos monetariamente pela Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC).

Doravante, os valores da Compensação Ambiental no âmbito federal serão corrigidos pelo índice do IPCA-E⁴², tendo por marco inicial, a data da fixação de seu montante pelo órgão licenciador – o IBAMA:

Art. 27 Os valores devidos a título de compensação ambiental destinados pelo órgão licenciador federal serão atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial - IPCA-E, a partir da data de fixação até o efetivo desembolso. (ICMBio, 2018a)

Para efeitos de *“apuração do valor a ser consignado no Termo de Compromisso e Compensação Ambiental – TCCA, será considerada a variação acumulada da taxa referencial entre o mês em que ocorreu a fixação do valor da compensação ambiental pelo órgão ambiental licenciador e o mês em que for assinado o TCCA”*⁴³.

A atualização das parcelas constantes do TCCA firmado pelo empreendedor e ICMBio deverá ser feita pela própria instituição selecionada, em consonância com o cronograma constante do anexo ao TCCA firmado, conforme disposição dos arts. 26, *caput*, e 28, parágrafo 1º, da IN ICMBio n.º 03/2018:

Art. 26 O cronograma de desembolso encaminhado pelo empreendedor constituirá parte integrante do TCCA na forma de anexo e poderá prever o parcelamento dos recursos em até 05 (cinco) anos.

(...)

Art. 28 O Instituto Chico Mendes encaminhará à instituição financeira oficial selecionada os TCCA celebrados na modalidade de execução pelo FCA.

§ 1º Ao constatar o descumprimento pelo empreendedor do cronograma de desembolso pactuado compete à instituição aplicar as sanções pecuniárias previstas no TCCA, além de comunicar o inadimplemento ao Instituto Chico Mendes, a fim de que sejam adotadas as demais providências pertinentes.

§ 2º O atraso no desembolso implicará a incidência de multa e juros de mora sobre a parcela devida, sem prejuízo da atualização dos valores pelo IPCA-E até a data do efetivo depósito.

§ 3º Os valores de compensação ambiental depositados no FCA não poderão ser resgatados pelo empreendedor. (grifado)

Frise-se, ainda, que na mesma esteira de entendimentos acima já destacada, (art. 24, inciso VI da CF), a compensação ambiental fixada pelos demais entes federativos será atualizada conforme os *“índices e parâmetros previstos*

42 Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E).

43 Art. 20, parágrafo único, da IN ICMBio n.º 03/2018.

na legislação própria do respectivo ente da federação”, art. 27 da IN ICMBio n.º 03/2018⁴⁴.

A fixação do índice pelo IPCA-E não apenas vai ao encontro de reivindicações de diversos seguimentos de empreendedores, como também decorre de maneira indissociável da natureza jurídica privada que acabou por ser consagrada, ao menos em sede federal. Nesse sentido, e antes mesmo do advento da MP n.º 809/2017, na qualidade de empreendedora de obras e atividades causadoras de significativo impacto ambiental, a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras)⁴⁵ já vinha oferecendo resistência e questionando o índice de atualização monetária dos valores compensatórios – taxa SELIC – praticada, então, pelo órgão licenciador⁴⁶.

O art. 3º acrescenta um parágrafo 4º ao art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, pelo qual as unidades de conservação de uso sustentável, desde que a posse e o domínio sejam públicos – o que exclui as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), por exemplo – poderão ser destinatárias da compensação ambiental.

44 Art. 27 Os valores devidos a título de compensação ambiental destinados pelo órgão licenciador federal serão atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E, a partir da data de fixação até o efetivo desembolso.

§ 1º Os recursos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação federais no âmbito de licenciamentos estaduais ou municipais serão atualizados pelos índices e parâmetros previstos na legislação própria do respectivo ente da federação.

§ 2º Na hipótese de inexistência de indicação do critério de atualização pelos órgãos licenciadores estaduais e municipais, o Instituto Chico Mendes adotará os mesmos parâmetros previstos na Medida Provisória n.º 809, de 1º de dezembro de 2017.

§ 3º Em caso de parcelamento, os saldos remanescentes serão atualizados pelo IPCA-E ou por outro índice aplicável aos licenciamentos estaduais ou municipais, se for o caso, até o desembolso integral do valor devido.

45 Insurgindo-se contra o entendimento consubstanciado no PARECER n.º 42/2012/DIGEVAT/CCCOB/PGF, requereu a Petrobrás a revisão deste posicionamento, destacando-se dentre outros, os seguintes argumentos: i. que os valores da compensação ambiental somente são passíveis de serem quitados, a partir da celebração do Termo de Compromisso Ambiental (TCCA), e não já quando da definição dos valores por parte do IBAMA. ii. que assim, não seria razoável que a taxa a SELIC fosse utilizada para a atualização dos valores, haja vista que esta pressupõe juros de mora: o que não se configurava no período acima compreendido, dentro do qual a Compensação Ambiental sequer seria exigível”.

46 É se registrar, no entanto, que em recente Parecer, a AGU firmou o entendimento no sentido de que terá “aplicação exclusiva do atual art. 14-B da Lei n.º 11.516, de 28/08/2007, somente na atualização monetária de valores por compensação ambiental com data de fixação a partir de sua vigência. Aos a ela anteriormente fixados, o mesmo princípio legitima que da fixação e até o desencargo pelo empreendedor apliquem-se indexadores normatizados para cada período anterior à nova lei, a exemplo da Selic, por efeitos da Instrução Normativa Ibama n.º 11, de 05/06/2013, até o advento da Medida Provisória n.º 809, de 1º/12/2017 (Lei n.º 13.668, de 28/05/2018), à força da qual passa a aplicar-se o IPCA-E, acrescido da taxa legal por mora”. (Parecer n.º 077/2019/Decor-CGU/AGU, 26/08/2019).

O art. 36 do SNUC estabelecia que as UCs consideradas de uso sustentável só poderiam acessar estes recursos quando diretamente afetadas⁴⁷ pelo empreendimento (FAIAD, 2015; CONAMA, 2006). No entanto, a Lei n.º 13.668/2018 alargou este entendimento e trouxe importante alteração para o SNUC, quando acrescentou o parágrafo 4º ao art. 36 da Lei n.º 9.985/2000; permitindo que haja a destinação de valores para UCs de uso sustentável de posse e domínio públicos, sempre que houver interesse público. Desse modo, a regra possibilita agora, a destinação de recursos para as Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), ainda que não sejam diretamente afetadas pelo empreendimento (BRASIL, 2018).

Por fim, a Lei n.º 13.668/2018 ainda permitiu a contratação de serviços e de pessoal, dispensando-se a necessidade de realização dos procedimentos licitatórios, típicos da administração pública; ainda, tratou da possibilidade de concessão por meio de licitação de serviços, e áreas e instalações das UCs para exploração (art. 1º, 14-C, e art. 2º). Por escapar do escopo desse trabalho, esses aspectos não serão tratados, salientando que devido à amplitude e excepcional importância dos temas de que tratam esses artigos, demandariam até mesmo um trabalho específico.

7.1.2 Instrução Normativa ICMBio n.º 03/2018

A IN ICMBio n.º 03, publicada em 02 de fevereiro de 2018, é a responsável por regular *“os procedimentos administrativos para a celebração de Termo de Compromisso para cumprimento da obrigação de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências”* (ICMBio, 2018a).

Contendo 46 (quarenta e seis) artigos divididos em 05 (cinco) capítulos, a referida IN prevê em seu art. 2º um importante glossário onde são definidos os seguintes conceitos: I - Execução direta; II - Execução por meio de fundo privado; III - Fundo de Compensação Ambiental (FCA); IV - Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA); V - Plano de Trabalho de Compensação Ambiental (PTCA); VI - Solicitação de Aplicação de Recursos (SAR); VII - Plano Operativo Anual (POA); VIII - Planejamento Anual de Execução (PAE); IX - Certidão de Cumprimento do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental; X

⁴⁷ Considera-se “diretamente afetada” durante a análise da destinação dos recursos da compensação ambiental, a UC cuja poligonal esteja contida na área de influência direta do empreendimento (AID).

- Gestor operacional; XI - Representante do empreendedor; XII - Destinação de recursos de compensação ambiental; XIII - Redesignação de recursos; XIV - Proposta de destinação; XV - Proposta de redesignação; e XVI - Comissão Permanente de Compensação Ambiental.

Com efeito, uma vez fixado o valor da compensação ambiental por parte do órgão federal, cumprirá ao empreendedor optar pela forma de execução que lhe aprouver: ou mediante a execução, por si só, em conformidade com as deliberações estabelecidas pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), ou aportando os valores ao fundo privado criado a partir da alteração da Lei n.º 11.516/2007, promovida pela Lei n.º 13.668/2018.

Os aspectos mais importantes das formas de execução – direta e indireta – serão detalhadas na sequência.

7.1.2.1 Do processo administrativo da Compensação Ambiental por meio da execução direta

7.1.2.1.1 Da celebração do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental

Como previsto no art. 3º, *caput*, da IN ICMBio n.º 03/2018, a Lei n.º 13.668/2018 não retirou do empreendedor a prerrogativa de optar por cumprir as obrigações firmadas pelo Termo de Compromisso e Compensação Ambiental (TCCA) de forma direta. Esta se define como sendo a forma de *“cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental por meio da implementação de ações diretamente pelo empreendedor ou por seus prepostos”* (art. 2º, inciso I).

O procedimento de execução direta está previsto no Capítulo II da IN ICMBio n.º 03/2018. Intitulado de: *“Do Processo Administrativo da Compensação Ambiental por meio da Execução Direta”*, o capítulo é dividido em quatro seções, assim dispostas: Seção I - Da celebração do Termo de Compromisso de Compensação Ambiental; Seção II - Da execução direta da compensação ambiental; Seção III - Da Prestação de Contas; e Seção IV - Da atualização dos recursos.

Inaugurada pelo art. 4º, a Seção I do Capítulo II, prevê que a celebração do TCCA para execução direta da Compensação Ambiental obedecerá aos seguintes procedimentos: abertura do processo administrativo pela COCAM (I); opção do

empreendedor pela forma de execução direta (II); apresentação de documentos pelo empreendedor (III); elaboração dos PTCA (IV); envio das minutas de TCCA e PTCA (V); manifestação do empreendedor acerca do conteúdo do PTCA (VI); manifestação da Procuradoria Federal Especializada (VII); cadastramento do empreendedor no SEI (VIII); assinatura eletrônica do TCCA pelas partes (IX); publicação do extrato do TCCA no Diário Oficial da União (X).

Ciente do valor fixado pelo órgão ambiental, e uma vez procedida a escolha da forma de execução pela qual irá cumprir com a obrigação compensatória, será firmado pelo empreendedor junto ao ICMBio, o TCCA. Neste documento, que se qualifica como um verdadeiro Título Executivo, são formalizadas as condições de cumprimento das obrigações de compensação ambiental (art. 2º, inciso IV, da IN ICMBio n.º 03/2018).

Anexo ao TCCA, e vinculando de forma cogente às atividades do empreendedor, seguirá também o Plano de Trabalho de Compensação Ambiental (PTCA), que nada mais é senão um documento técnico que descreve de forma pormenorizada, todas as atividades que deverão ser desenvolvidas pela equipe – própria ou a ser contratada pelo compromissário – seus prazos, cronogramas, metas, a partir da manifestação do CCAF, em conformidade com o art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002 (art. 2º, inciso V, da IN ICMBio n.º 03/2018).

Embora sejam documentos firmados por adesão, o empreendedor será instado a se manifestar sobre o conteúdo do TCCA e do PTCA (art. 4º, inciso VI, IN ICMBio n.º 03/2018), e como regra, também a Procuradoria Federal Especializada (art. 4º, inciso VII, da IN ICMBio n.º 03/2018; exceção prevista no parágrafo 3º). Uma vez ratificados por todos quanto ao conteúdo, o empreendedor é cadastrado no SEI para, ato contínuo, ser firmado o Termo de forma eletrônica, com a aposição das assinaturas digitais das partes – empreendedor (ou seu representante legal) e o Presidente do ICMBio, seguindo-se, após, à publicação no DOU.

7.1.2.1.2 Da execução direta da compensação ambiental

Para o bom termo dos trabalhos, a IN ICMBio n.º 03/2018 estabelece a necessidade de designação formal de representantes dos interlocutores. O primeiro será indicado pelo empreendedor, tão logo solicitado pela COCAM (art. 7º da IN ICMBio n.º 03/2018), e exercerá a interface entre este, e o ICMBio, sendo responsável por coordenar a execução das atividades previstas no PTCA; por sua vez, o segundo, denominado de gestor operacional, será indicado pelo ICMBio,

dentre seus servidores, cumprindo-lhe coordenar e gerir a execução dos recursos da compensação ambiental, para cada PTCA (art. 2º, inciso X e art. 8º da IN ICMBio n.º 03/2018).

Quando do desempenho de suas atividades, cumprirá ao gestor operacional:

- i. demandar ao empreendedor a aquisição de cada um dos bens ou a execução dos serviços necessários ao cumprimento da compensação ambiental, em conformidade com o PTCA firmado, devendo proceder a todas as especificações necessárias para tanto (art. 8º da IN ICMBio n.º 03/2018);
- ii. executar as medidas previstas no art. 12 da IN ICMBio n.º 03/2018, que em linhas gerais, referem-se à verificação do efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelo empreendedor;
- iii. e, mais ainda, atestar e registrar o descumprimento ou atraso das obrigações assumidas (arts. 11 e 12 da IN ICMBio n.º 03/2018), para efeito do disposto no art. 11, parágrafos 2º e 3º, da IN ICMBio n.º 03/2018.

Nas hipóteses estabelecidas pelos parágrafos 2º e 3º do art. 11 da IN ICMBio n.º 03/2018, do descumprimento das condições do TCCA por culpa do empreendedor, incidirá sobre ele, não somente a incidência de multas e juros de mora, como também as medidas ao encargo do órgão ambiental – que poderão culminar na própria suspensão da licença ambiental, por descumprimento da condicionante ambiental.

Por sua vez, cumprirá ao empreendedor: executar cada uma das obrigações assumidas, em conformidade com o TCCA e PTCA firmados (art. 8º da IN ICMBio n.º 03/2018); proceder no prazo estipulado, às devidas prestações de contas ao gestor operacional – parcial (art. 14 da IN ICMBio n.º 03/2018) e final (art. 15 da IN ICMBio n.º 03/2018).

Ressalte-se que correrá às custas do empreendedor que optar pela execução direta da obrigação compensatória, todos os custos indiretos das atividades, bem como prejuízos eventuais que em decorrência do cumprimento daquelas, acabe por causar a terceiros; não há que se falar, neste caso, em dedução ou abatimento do valor original calculado pelo órgão ambiental, corrigido pelo índice oficial fixado pela Lei n.º 13.668/2018 (art. 9º da IN ICMBio n.º 03/2018).

Observe-se que tanto a aquisição de bens, quanto a execução de serviços, deverão seguir parâmetros técnicos para sua escolha: quando devidas por particulares, estes parâmetros deverão seguir as regras de mercado, submetidos à chancela do gestor operacional e da coordenação geral correspondente à linha de ação devida e, quando o TCCA tiver como compromissário um empreendedor público, deverão valer as *“normas aplicáveis às licitações e contratos administrativos”* (art. 10 da IN ICMBio n.º 03/2018).

Por fim, o art. 6º da IN ICMBio n.º 03/2018 estabelece que prazo máximo do TCCA para o cumprimento da obrigação, não excederá a 60 (sessenta) meses, prorrogáveis, excepcionalmente, por mais 12 (doze) meses.

Com o cumprimento – integral ou parcial – das obrigações pactuadas no TCCA pelo empreendedor, frente às unidades de conservação federais (art. 19 da IN ICMBio n.º 03/2018), o ICMBio emitirá a Certidão de Cumprimento de Compromisso de Compensação Ambiental, em até de 30 (trinta) dias a contar da aprovação da prestação de contas.

7.1.3 Do processo administrativo da compensação ambiental por meio da execução pelo fundo de Compensação Ambiental (FCA)

7.1.3.1 Da Celebração e Cumprimento do TCCA

Dividido em duas Seções: Seção I - Da Celebração e Cumprimento do TCCA e Seção II - Da Execução e Prestação de Contas por Meio de Fundo Privado, o Capítulo III da IN ICMBio n.º 03/2018 prevê a partir do art. 24, o procedimento aplicável à hipótese de cumprimento da compensação ambiental por meio do Fundo Privado.

Nestes termos, fixado o valor da compensação ambiental por parte do órgão federal, e de modo muito semelhante àquele previsto para a execução direta, o procedimento contempla: a abertura do processo administrativo pela COCAM (I); opção pelo empreendedor, da forma de execução pelo fundo privado (II); apresentação de documentos pelo empreendedor (III); envio da minuta de TCCA (IV); manifestação do empreendedor acerca do conteúdo do TCCA, devendo apresentar proposta de cronograma de desembolso (V); manifestação da Procuradoria Federal Especializada (VI); cadastramento do empreendedor no SEI (VII); assinatura eletrônica do TCCA pelas partes (VIII); publicação do extrato do TCCA no Diário Oficial da União (IX).

Para essa modalidade de execução, todos os TCCA cujo cumprimento dar-se-á via fundo, serão encaminhados pelo ICMBio à instituição financeira⁴⁸. Recebido o TCCA, a instituição será a responsável, em um primeiro momento, por acompanhar o cronograma do desembolso pactuado e aplicar, em caso de inadimplência ou mora, as multas, juros e atualização monetária.

É também obrigação da instituição financeira, comunicar ao ICMBio imediatamente as hipóteses descumprimento e de cumprimento das obrigações pactuadas no TCCA, para os fins de, respectivamente, ensejar a aplicação das medidas ao encargo dos órgãos ambientais (art. 28 da IN ICMBio n.º 03/2018) e a emissão da Certidão de Cumprimento do Termo de Compromisso Ambiental⁴⁹.

O acompanhamento e fiscalização do cumprimento pelo empreendedor dos termos do TCCA, é, para a instituição selecionada, apenas uma primeira etapa de seus trabalhos, tendo em vista que o depósito integral do valor fixado pelo órgão licenciador desonera o empreendedor das obrigações relacionadas à compensação ambiental (art. 14-A, parágrafo 2º, da Lei n.º 13.668/2018): no entanto, é evidente que o mero aporte pecuniário ao fundo não tem como consequência imediata a efetiva compensação do meio ambiente, o que apenas irá se dar com a execução das medidas estabelecidas pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF).

Dessa maneira, após o depósito dos valores, é necessário alcançar-se o cumprimento propriamente dito da compensação ambiental perante as UCs destinatárias. Com esse escopo, a Seção II do Capítulo III prevê um extenso regramento que trata da execução dos valores aportados por parte da instituição financeira. Sobre este, passaremos sinteticamente a expor.

48 Observe-se que neste caso, não há que se falar em elaboração do PTCA, este será exigível somente na modalidade de execução direta; o PTCA é substituído pelo cronograma de desembolso proposto pelo empreendedor, que seguirá anexo ao TCCA, devendo ser elaborado em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo parágrafo único do art. 26, da IN ICMBio n.º 03/2018.

49 Uma observação é oportuna: a Certidão de Cumprimento do Termo de Compromisso Ambiental poderá ser emitida pelo ICMBio tanto pelo cumprimento integral, quanto parcial da obrigação firmada (art. 2º, inciso IX, da IN ICMBio n.º 03/2018). Assim, e considerando que as obrigações poderão ser quitadas em até 60 (sessenta) meses, o cumprimento parcial da obrigação, desde que atendido o cronograma pactuado, justificará a emissão da Certidão. No entanto, e embora possa atestar o cumprimento parcial da obrigação, esta não alcança o órgão ambiental, cujo cumprimento da condicionante fixada no bojo do licenciamento ambiental, dar-se-á somente com a quitação integral dos termos do TCCA.

7.1.3.2 Da Execução e Prestação de Contas por Meio de Fundo Privado

Conforme disposição prevista no art. 30 da IN ICMBio n.º 03/2018, a instituição financeira poderá executar direta ou indiretamente os recursos da Compensação Ambiental, nesta última hipótese, mediante a contratação de terceiros.

Num ou noutro caso, cumprirá à instituição financeira deter-se às estritas especificações do Planejamento Anual de Execução (PAE) (art. 2º, inciso VIII, da IN ICMBio n.º 03/2018). O PAE, que vem a ser um “(...) *documento aprovado pela Comissão Permanente de Compensação Ambiental por meio do qual são consolidados os Planos Operativos Anuais*” (art. 2º, inciso VIII da IN ICMBio n.º 03/2018), deverá ser anualmente encaminhado pelo ICMBio à instituição, cumprindo à Coordenação de Compensação Ambiental (COCAM) a coordenação e execução dos recursos aportados, em conformação a este planejamento (art. 30 da IN ICMBio n.º 03/2018).

Por sua vez, entende-se por Plano Operativo Anual (POA):

VII – (...) documento de planejamento anual exigível na modalidade de execução por meio de fundo privado através do qual são detalhadas as atividades a serem desenvolvidas, o cronograma de execução anual e as especificações técnicas dos bens e serviços que contemplarão as unidades de conservação federais beneficiária de recursos de compensação ambiental; (Art. 2º, inciso VII, da IN ICMBio n.º 03/2018)

Os Planos Operativos Anuais (POA) serão elaborados pelas unidades de conservação beneficiadas ou coordenações gerais responsáveis pelas linhas de ação contempladas. Por se tratar de detalhamento de atividades, especificações técnicas de bens e serviços, dentre outros, a incumbência recai justamente àqueles que, dentro do ICMBio, têm maior domínio técnico, pertinência temática e conhecimento da realidade das beneficiárias (art. 30 da IN ICMBio n.º 03/2018).

À semelhança das obrigações sob o encargo do gestor operacional – nas hipóteses de execução direta da compensação ambiental – o art. 33 da IN ICMBio n.º 03/2018 estabelece que incumbirá aos gestores das unidades de conservação ou coordenações gerais responsáveis pelas linhas de ação, também fiscalizar o cumprimento do POA pela instituição financeira, emitindo pareceres técnicos quanto à prestação de contas anual:

Art. 35 Compete à unidade de conservação beneficiária ou à coordenação geral incumbida da elaboração dos POA emitir parecer técnico quanto à prestação de contas anual.

Parágrafo único. O parecer técnico de que trata o caput deverá:

I - conter análise quanto ao cumprimento e/ou execução das ações previstas no POA;

II - apontar os resultados alcançados e seus benefícios;

III - descrever os bens, serviços e demais benefícios decorrentes da execução do POA; e

IV - indicar, preferencialmente por meio de links inseridos via SEI, os documentos comprobatórios da execução, tais como documentos fiscais, termos de recebimento, termo de dação em pagamento, dentre outros.

Ao lado das obrigações previstas na IN ICMBio n.º 03/2018, estão aspectos de destaque que podem ser extraídos do tópico 4.1 do próprio Edital de Seleção. Dentre estes, alguns pontos merecem registro, para uma melhor compreensão da dimensão de responsabilidade ao encargo da instituição:

4.1. Constituição obrigações da instituição financeira selecionada:

(...)

b) incorporar ao regulamento e ao regimento interno do FCA os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato a ser editado pelo Presidente do Instituto Chico Mendes no exercício da competência delegada pelo art. 14-A da Lei n.º 11.516, de 2007, com redação dada pela Lei n.º 13.668, de 2018, zelando para que o fundo seja gerido e executado em estrita observância a esses parâmetros;

d) adotar as providências de sua alçada para receber em depósito e internalizar no FCA os valores devidos por empreendedores a título de compensação ambiental, de acordo com os cronogramas de desembolso encaminhados pelo Instituto Chico Mendes;

g) segregar os recursos internalizados no FCA em subcontas que permitirão a identificação do saldo por empreendimento e por ação específica em cada unidade de conservação federal;

h) garantir a integridade dos recursos internalizados no FCA, assegurando rentabilidade mínima obrigatória correspondente ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E);

i) promover a execução dos recursos integralizados no FCA em benefício das unidades de conservação destinatárias, em conformidade com os Planejamentos Anuais de Execução PAE encaminhados pelo Instituto Chico Mendes, e pautando-se pelos valores praticados pelo mercado;

j) acompanhar as aquisições e a prestação dos serviços previstos nos PAE, comunicando ao Instituto Chico Mendes todas as informações relevantes sobre o andamento das ações;

- k) planejar, desenvolver, implantar e manter sistema de informação apto a permitir o acompanhamento gerencial do FCA pelo Instituto Chico Mendes, tanto em relação às aplicações financeiras quanto à execução dos recursos;
 - l) propor e implementar mecanismos de aprimoramento da gestão e execução dos recursos, incluindo o desenvolvimento de tecnologias para melhoria do processo de planejamento, controle e transparência;
 - m) representar o FCA, ativa ou passivamente, judicial ou extrajudicialmente;
 - n) exercer a função de auditoria interna do FCA;
 - o) submeter o FCA à auditoria independente anual e apresentar seu resultado; e
 - p) observar, na gestão e execução do FCA, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência;
- (...)

Para efeito de permitir a fiscalização sobre seus trabalhos, incumbirá à instituição financeira, ainda, encaminhar ao ICMBio todos os documentos necessários para o acompanhamento da execução, a exemplo de relatórios financeiros, prestações de conta do PAE, documentos referentes às aplicações, dentre outros (art. 34 da IN ICMBio n.º 03/2018). Ressalte-se que para a perfeita demonstração do cumprimento da compensação ambiental, a instituição deverá em seu relatório demonstrativo, individualizar a execução das ações voltadas às unidades de conservação, discriminar precisamente o valor do recurso, o empreendimento, a unidade de conservação beneficiada, a ação a ser executada, em conformidade com as deliberações do CCAF (art. 34, parágrafo único, da IN ICMBio n.º 03/2018).

Enquanto os pareceres técnicos são elaborados pelos gestores das unidades de conservação ou coordenações gerais responsáveis pelas linhas de ação, a derradeira aprovação da prestação de contas competirá à Comissão Permanente de Compensação Ambiental (CPCAM), mediante decisão consignada em ata de reunião (art. 37 da IN ICMBio n.º 03/2018). A CPCAM é uma *“comissão de caráter permanente competente para deliberar, no âmbito do Instituto Chico Mendes, sobre a destinação, o planejamento, o monitoramento e a execução dos recursos oriundos da compensação ambiental”* (art. 2º, inciso XVI, da IN ICMBio n.º 03/2018).

Essa CPCAM não existia quando da publicação da MP n.º 809/2017. Tanto assim, que o art. 42 da IN ICMBio n.º 03/2018, previu que

Art. 42 Ato do Presidente do Instituto Chico Mendes, a ser editado em até 30 (trinta) dias a contar da publicação da presente Instrução Normativa,

instituirá a CPCAM, estabelecendo a sua composição, competências e funcionamento.

De fato, a CPCAM foi instituída em 31 de outubro de 2019, pela Portaria ICMBio n.º 651/2019, e publicação no DOU em 04 de novembro do mesmo ano.

Por fim, o art. 25 da IN ICMBio n.º 03/2018 estabelece que prazo máximo do TCCA não excederá a 60 (sessenta) meses. Diferentemente da hipótese de cumprimento por meio de execução direta (art. 6º da IN ICMBio n.º 03/2018), não há possibilidade de prorrogação do prazo.

7.1.4 Portaria ICMBio n.º 1.039/2018

A exemplo do art. 2º da IN ICMBio n.º 03/2018, o Capítulo I da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018⁵⁰, intitulado “Das Definições”, prevê pelo art. 2º, um glossário onde se veem replicadas diversas definições já constantes daquela (ICMBio, 2018d). Mas, dentre outros, somam-se, ainda: os conceitos de: Tarifa de Administração (TA) (inciso VI), a Tarifa de Execução (TE) (inciso VII), o Prêmio por Performance (PrP) (inciso VIII), que nada mais são que as formas de remuneração da instituição selecionada. Esses conceitos são detalhadamente tratados no Capítulo IV, arts. 13 a 15.

Por sua vez, o Capítulo II da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018 relaciona os objetivos e a caracterização do Fundo (art. 3º), repisa sua natureza jurídica privada, contábil e financeira (art. 4º) e prevê que todo e qualquer órgão ambiental, de qualquer ente federativo, que esteja a licenciar empreendimento sujeito a EIA-RIMA poderá (ou deverá), conforme as disposições legais, destinar-lhe recursos compensatórios (art. 4º, parágrafo 1º).

Ainda que possa receber montantes de outros órgãos ambientais, perceba-se que o art. 5º da mesma Portaria estabelece que a integralização do fundo deverá se dar exclusivamente com recursos oriundos da compensação ambiental, correção monetária, juros, multas e seus rendimentos (art. 5º, incisos I e II) o que exclui qualquer outra fonte de aportes.

Entende-se conveniente chamar a atenção a esta específica previsão: isso porque há Estados que optam por não segregar os recursos da compensação

50 Portaria n.º 1.039/2018: Capítulo I: Das Definições. Capítulo II – Capítulo III – Capítulo IV – Capítulo V – Capítulo VI – Capítulo VII; Capítulo VIII – Dos Mecanismos de Controle e gestão de riscos; Capítulo IX – As Normas de Conduta; Capítulo X – Disposições Finais.

ambiental daqueles provenientes de outras causas, constituindo um montante único e, não raro, concebido sob a forma de “fundos ambientais”; por essa razão, esses “fundos” muitas vezes acabam por custear demandas ambientais de forma ampla e indistinta, aplicando valores da Compensação Ambiental em ações que desviam, de forma irregular, dos permissivos enunciados pelo art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002.

Complementarmente, e para além da proibição de recebimentos de aportes que não sejam provenientes exclusivamente da compensação ambiental, juros, multas e seus rendimentos, o regramento federal buscou, ainda, estabelecer uma estrita correlação entre os valores a serem aportados e a obrigação assumida pelo empreendedor a partir da celebração do TCCA. Dessa maneira, os parágrafos 2º e 3º do mesmo art. 4º da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018, estabelecem que uma vez internalizados ao FCA, os recursos deverão permanecer segregados em subcontas específicas:

Art. 4º O FCA caracteriza-se como fundo privado contábil de natureza financeira, amparado no art. 69 da Lei n.º 4.728/1965, a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental destinados às unidades de conservação instituídas pela União.

[...]

§ 2º Os recursos internalizados no FCA devem ser segregados em subcontas abertas, que permitirão a identificação do saldo por empreendimento e por ação específica a ser realizada em cada unidade de conservação federal, conforme a destinação efetuada pelos órgãos licenciadores.

§ 3º Os recursos integralizados no FCA devem ser segregados e tratados, sob todos os aspectos, autonomamente em relação ao patrimônio da Administradora.

A previsão acima segue em harmonia com as disposições dos arts. 5º, parágrafo 2º e 34, parágrafo único, ambos da IN ICMBio n.º 03/2018. O primeiro, ao prever que cada linha de ação estabelecida pelo órgão licenciador ou pelas coordenações gerais responsáveis, deverão contar com um TCCA específico, facilitando, assim, a gestão e fiscalização⁵¹. O segundo, por exigir, conforme

51 “Art. 5º. Os PTCA serão elaborados pelas unidades de conservação beneficiárias ou pelas coordenações gerais responsáveis pelas linhas de ação contempladas pelo órgão licenciador de acordo com a ordem de prioridades estabelecida no art. 33 do Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002.

(...)

§ 2º Cada linha de ação contemplada pelo órgão licenciador de acordo com a ordem de prioridades disposta no art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002 para cada unidade de conservação

acima já descrito, que o relatório demonstrativo encaminhado pela instituição selecionada discrimine “os recursos pelo nome do empreendimento, unidade de conservação beneficiária e ação a ser executada, conforme destinação dada pelo órgão licenciador.” (art. 34, parágrafo único, da IN ICMBio n.º 03/2018).⁵²

Como se observa, a sistemática federal entabulou-se de forma a permitir maior controle e rastreamento da execução dos valores, conforme as disposições do art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002 e as deliberações do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF).

Veja-se que cumprirá ao ICMBio as responsabilidades de “monitorar, acompanhar e avaliar os atos de gestão do FCA”, além de todas as funções elencadas pelos incisos previstos no art. 12.

O controle contábil e financeiro, bem como o gerenciamento das informações são feitos em consonância com Capítulo VII, arts. 24 a 28 da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018 e os mecanismos de gestão e controle, em conformidade com o Capítulo VIII, arts. 29 a 31, destacando-se nestes, as previsões de auditoria interna com avaliação sistemática e periódica (art. 29)⁵³ também repisado no Capítulo subsequente, com o estabelecimento de mecanismos de controle social (art. 33, I e II, da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018).

Dentre os sistemas de controle interno, consta que as funções de autorização ou aprovação de operações, execução e contabilização deverão ser segregadas no âmbito da Administradora (Instituição Financeira selecionada),

beneficiária demandará a elaboração de um PCTA específico.”

52 “Art. 34 Para o acompanhamento da execução, a instituição financeira oficial encaminhará ao Instituto Chico Mendes os seguintes documentos:

I - relatórios financeiros mensais, até o 5º dia útil do mês subsequente, que permitam o acompanhamento da aplicação dos recursos de compensação ambiental; II - prestação de contas anual de execução do PAE, com os documentos comprobatórios da execução, para análise e aprovação do Instituto Chico Mendes; e III - demais relatórios de execução ou documentos financeiros, quando solicitados pelo Instituto Chico Mendes, com vista ao monitoramento e avaliação da gestão dos recursos.

Parágrafo único. Os relatórios dando conta da aplicação dos recursos de compensação ambiental depositados no FCA deverão discriminar os recursos pelo nome do empreendimento, unidade de conservação beneficiária e ação a ser executada, conforme destinação dada pelo órgão licenciador.”

53 Mecanismos de controle e gestão de riscos (Capítulo VIII): Art. 29. No exercício da função de auditoria interna, deverá a Administradora avaliar sistemática e periodicamente a eficácia dos controles internos nas operações envolvendo os recursos do FCA.

Parágrafo único. Os resultados das avaliações serão encaminhados ao Instituto Chico Mendes, para fins de monitoramento.

para um maior controle (art. 30, I, da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018)⁵⁴. Para o desenvolvimento de processos de gerenciamento de riscos, é exigível sistemas de governança consagrados, e o desenvolvimento de indicadores e parâmetros, sobretudo às operações de investimentos dos recursos do FCA (art. 31, parágrafo único e art. 33, da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018). Esses parâmetros deverão observar sob o aspecto orçamentário e financeiro a Resolução CNM n.º 4.557/2017⁵⁵, e a Res. n.º 4.327/2017, no que se refere ao sistema de gestão socioambiental (art. 32).

O art. 34 da Portaria ICMBio n.º 1.039/2018 prevê os documentos necessários ao controle interno e externo, enquanto os parágrafos 1º e 2º estabelecem que estes não estão submetidos à proteção de sigilo bancário. Implica dizer que uma vez solicitados por quaisquer órgãos de fiscalização e de controle externo dentre esses, o próprio Ministério Público – deverão ser apresentados sem qualquer dificuldade ou entrave.

Embora se trate de previsão até mesmo desnecessária, mormente se voltada ao *Parquet*, entendemos importante o destaque acima. Isso porque qualquer membro do Ministério Público não só pode, como deve ter irrestrito acesso a todas as informações necessárias para efeito de acompanhamento e controle, no que se refere às unidades de conservação.

7.1.5 Portaria ICMBio n.º 651/2019 e Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n.º 298/2019

Em atendimento aos arts. 37 e 42 da IN ICMBio n.º 03/2018, a Portaria ICMBio n.º 651/2019, instituiu a Comissão Permanente de Compensação Ambiental (CPCAM) (ICMBio, 2019).

Conforme já visto, a CPCAM é uma *“comissão de caráter permanente competente para deliberar, no âmbito do Instituto Chico Mendes, sobre a destinação, o planejamento, o monitoramento e a execução dos recursos*

54 Art. 30. Os mecanismos de controle interno relativos à gestão do FCA deverão pautar-se especialmente pelas seguintes diretrizes:

I - segregação de funções, mediante a separação, no âmbito da Administradora, das funções de autorização ou aprovação de operações, execução, controle e contabilização;

55 “Capítulo IX: As Normas de Conduta. Art. 32. A Administradora deverá dispor, para gestão do FCA, de instâncias internas de governança constituídas nos aspectos contábil, financeiro e operacional, bem como de estrutura de gerenciamento contínuo e integrado de riscos, na forma da Resolução CMN n.º 4.557/2017, além de implementar sistemas, rotinas e procedimentos relacionados ao risco socioambiental, de que trata a Resolução CMN n.º 4.327/2014.”

oriundos da compensação ambiental" (art. 2º, inciso XVI, da IN ICMBio n.º 03/2018). O art. 2º da Portaria ICMBio n.º 651/2019 estabelece que a CPCAM é um órgão consultivo, incumbindo-lhe:

Art. 2º A CPCAM é órgão consultivo destinado a:

I - formular propostas sobre:

a) destinação ou redestinação de recursos de compensação ambiental relacionados às unidades de conservação instituídas pela União;

b) providências cabíveis para correção de atos e fatos atribuídos às unidades organizacionais do Instituto Chico Mendes, à Instituição Financeira administradora do Fundo de Compensação Ambiental - FCA ou ao empreendedor, que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades do mecanismo da Compensação Ambiental, incluindo descumprimento de prazos e procedimentos previstos em legislação ou normativa sobre o tema;

c) formas alternativas de execução na hipótese de a destinação de recursos de compensação ambiental oriundos de licenciamentos estaduais, municipais ou distritais possuir regras próprias incompatíveis ou irreconciliáveis com os procedimentos administrativos estabelecidos na Instrução Normativa n.º 3, de 2018;

d) casos omissos à Instrução Normativa n.º 3, de 2018, para subsidiar tomada de decisão pelo Presidente do Instituto Chico Mendes;

II - Analisar e emitir posicionamento sobre:

a) diretrizes e ações prioritárias para a aplicação de recursos nas modalidades de execução definidas na Instrução Normativa n.º 3, de 2 de fevereiro de 2018, assim como dos recursos de compensação ambiental internalizados no Orçamento Geral da União;

b) critérios de seleção de ações e unidades de conservação para execução de recursos nas modalidades definidas na Instrução Normativa n.º 3, de 2 de fevereiro de 2018, assim como dos recursos de compensação ambiental internalizados no Orçamento Geral da União;

c) Planejamentos Anuais de Execução - PAE da compensação ambiental, no âmbito da execução por meio do Fundo de Compensação Ambiental - FCA;

d) prestações de contas anuais do FCA;

e) prestações de contas finais da execução da compensação ambiental; e

III - monitorar e avaliar a gestão dos recursos da compensação ambiental nas modalidades de execução previstas na Instrução Normativa n.º 3, de 2018.

Parágrafo único. Nos casos de licenciamento federal, as propostas da CPCAM deverão observar os critérios estabelecidos pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal - CCAF, e adicionalmente, utilizar critérios técnicos internos do Instituto Chico Mendes.

Presidida pelo titular da Coordenação-Geral de Planejamento Operacional e Secretariada pela Coordenação de Compensação Ambiental, (arts. 4º e 5º da Portaria ICMBio n.º 651/2019), a representação da CPCAM é plúrima. Nesta, estão representadas as seguintes unidades organizacionais do ICMBio: I - Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN); II - Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN); III - Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação - DISAT; e IV - Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO). (art. 3º, da Portaria ICMBio n.º 651/2019).

A Portaria também criou por seu art. 7º, a denominada “Subcomissão Assessora da CPCAM”. Esta será coordenada pela Secretaria-Executiva da Coordenação de Compensação Ambiental (CPCAM), e será composta pelas seguintes unidades organizacionais do ICMBio: I - Coordenação-Geral de Administração e Tecnologia da Informação; II - Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas; III - Coordenação-Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação; IV - Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios; V - Coordenação-Geral de Proteção; VI - Coordenação-Geral de Consolidação Territorial; VII - Coordenação-Geral de Populações Tradicionais; VIII - Coordenação-Geral de Gestão Socioambiental; IX - Coordenação-Geral de Pesquisa e Monitoramento da Biodiversidade; e X - Coordenação-Geral de Estratégias para a Conservação.

A Subcomissão terá como objetivos:

(...)

I - formular propostas de diretrizes e ações prioritárias referidas no art. 2º, inciso II, alínea a da presente portaria; II - formular critérios de seleção de ações e unidades de conservação referidas no art. 2º, inciso II, alínea b da presente portaria; e III - apreciar e emitir posicionamento sobre outros aspectos relacionados ao art. 2º da presente Portaria, sob demanda da CPCAM. (BRASIL, 2019)

A CPCAM deverá se reunir, previamente a cada reunião ordinária do CCAF – e extraordinariamente, sempre que convocada por seu Presidente. Todas as proposições são aprovadas por maioria simples dos presentes, em reuniões abertas a partir da maioria simples dos integrantes (art. 6º da Portaria ICMBio n.º 651/2019).

A Portaria ICMBio n.º 651/2019 revogou por seu art. 13, a Portaria ICMBio n.º 493, de 17 de maio de 2018.

7.2 MECANISMOS FINANCEIROS ESTADUAIS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Ainda que a Legislação Federal seja de observância obrigatória aos Estados e Municípios em suas normativas gerais, em vista dos arts. 24 e 30, II, da Constituição Federal, os Estados e Municípios tem autonomia para editar normativas próprias atentas às peculiaridades regionais e locais.

Por esta razão, tem-se atualmente múltiplos caminhos para a implementação da compensação ambiental, vinculados aos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento dos empreendimentos junto aos diferentes entes federativos, para os quais se faz necessário traçar estratégias com objetivo de otimizar a cobrança, o gerenciamento e a destinação dos recursos para as UCs impactadas.

Como forma de demonstrar a multiplicidade de mecanismos financeiros vigentes, optou-se em forma de amostragem escolher 13 (treze) Estados, selecionados em representação às 05 (cinco) regiões brasileiras, quais sejam: Acre e Pará, representando a região Norte, Bahia e Maranhão, ilustrando o cenário da região Nordeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em referência a região Centro-Oeste, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, pertencentes ao Sudeste e por fim, a região Sul, com os Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

Como se verá, os Estados apresentam diferentes níveis de regulamentação e amadurecimento dos mecanismos, podendo traçar estratégias próprias, alinhadas aos seus objetivos e as peculiaridades regionais, guardando entre si e com o mecanismo federal, pontos de semelhança, divergências e peculiaridades. Em virtude da possibilidade de a compensação ambiental poder ser destinada a UC criada por ente federativo distinto daquele que licencia, é necessário que haja interação entre a titularidade dos licenciamentos ambientais e a destinação legal da Compensação Ambiental. É de essencial importância a harmonização dos sistemas, como bem se preocuparam os arts. 44 e 45 da IN ICMBio n.º 03/2018 (ICMBio, 2018a).

É importante salientar que a partir da publicação da Lei n.º 13.668/2018 e a possibilidade outorgada a todos os entes federativos de constituição de fundos privados próprios, os procedimentos estaduais estão, doravante, em constante modificação. Assim, embora a pesquisa tenha sido realizada em sites oficiais e complementada por consultas, questionários e entrevistas, não raro as

informações repassadas pelos órgãos estaduais noticiavam a existência de equipes trabalho laborando a modificação ou adaptação dos mecanismos financeiros até então praticados, o que demandará acompanhamento constante por parte da ABRAMPA, e, se o caso, atualização digital do presente manual.

A fim de tornar o processo transparente e harmônico, estabelecendo conexões entre os sistemas, em obediência ao disposto no art. 44 da IN ICMBio n.º 03/2018, este capítulo busca realizar uma sintética análise de algumas especificidades dos mecanismos financeiros propostos, atentando especialmente para a existência de regulamentação, percentuais, órgãos responsáveis pela destinação dos valores e modalidades de execução. Para fins didáticos, abordaremos os sistemas estaduais agrupando-os conforme a região territorial que integram.

7.2.1 Região Norte

7.2.1.1 Estado do Pará

Após a publicação da Lei n.º 13.668/2018, que traçou diretrizes para o sistema de compensação ambiental federal, o Estado do Pará regulamentou por meio da Lei n.º 8.633/2018 e do Decreto n.º 129/2019, as regras que norteiam o sistema estadual.

Neste Estado, são exigidos a título de compensação ambiental valores que poderão variar entre 0 a 2% dos custos de implantação do empreendimento, para fazer face a obrigação de apoiar a manutenção e a instituição de unidades de conservação no Estado.

Os empreendedores podem executar diretamente as atividades descritas no TCCA, ou ainda, realizar a contratação de terceiros que atuarão mediante a sua supervisão e controle. Há ainda no Estado, a possibilidade de aportarem os recursos junto ao Fundo de Compensação Ambiental (FCA), instituído com o objetivo de *“financiar as atividades voltadas a gestão, a implementação, a manutenção, o monitoramento, a fiscalização, o investimento, o custeio, a proteção, o manejo e a regularização de unidades de conservação e suas zonas de amortecimento”* (PARA, 2019).

Este fundo encontra-se vinculado ao órgão ambiental estadual IDEFLOR-Bio, e é gerenciado pelo BANPARA, banco estadual que exerce a função de

agente financeiro e executor. O fundo é constituído não apenas por recursos da compensação ambiental, mas também por outros recursos públicos ou privados decorrentes de doações, podendo ainda receber outras receitas destinadas por Lei.

Nesta linha, a Lei n.º 8.633/2018, autorizou a abertura de crédito especial a ser aportado junto ao FCA

Art. 12 – Fica o Poder Executivo Estadual, autorizado a abrir Crédito Especial no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do exercício de 2018, em favor do Fundo de Compensação Ambiental do Estado do Pará (FCA) no valor de R\$ 36.402.350,44 (trinta e seis milhões, quatrocentos e dois mil reais e cinquenta reais e quarenta e quatro centavos), na forma do inciso II do art. 41 da Lei Federal n.º 4.320 de 17 de março de 1964.

Parágrafo único. Os recursos necessários à execução do Crédito Especial referido no “caput” deste artigo correrão por conta do Superávit Financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior [...] (PARÁ, 2018).

Apesar da possibilidade de receber aportes decorrentes destas receitas instituídas por Lei, de acordo com o art. 9º, o superávit financeiro apurado no FCA será mantido junto ao fundo, sendo autorizada a sua utilização nos exercícios seguintes para o atendimento das mesmas diretrizes e objetivos (PARÁ, 2018).

No Estado do Pará, ainda, os recursos decorrentes da compensação ambiental possuem natureza pública e por isso, os empreendedores que optarem por executar os recursos de maneira direta deverão, por força do disposto no art. 6º da Lei n.º 8.633/2018, destinar 20% dos valores relacionados a compensação para garantir o funcionamento dos instrumentos, meios e condições necessários a gestão e acompanhamento da aplicação dos recursos nas unidades de conservação. O *Quadro 5*, sintetiza as características do sistema paraense e traça um comparativo com as normativas estabelecidas no sistema federal.

7.2.1.2 Estado do Acre

O Estado do Acre por sua vez, não possui até o presente momento um sistema próprio que defina regras para cobrança, gestão e execução dos recursos da compensação ambiental.

7.2.2 Região Nordeste

7.2.2.1 Estado da Bahia

Por meio do Decreto Estadual n.º 16.988/2016, o Estado da Bahia regulamentou a Compensação Ambiental já prevista na Lei Estadual n.º 10.431/2006, que instituiu a Política Estadual de Meio Ambiente.

Este Decreto indica em anexo, a metodologia de cálculo para identificação do grau de impacto dos empreendimentos que pode atingir valores de 0,25% a 0,5%. O percentual mínimo indicado pela legislação baiana diferencia-se do proposto pelo sistema federal, visto que adotou parâmetro mais benéfico para a conservação ambiental ao não permitir a atribuição de percentual de grau de impacto inferior a 0,25%.

A tramitação dos procedimentos no Estado assemelha-se ao modo como são conduzidos os procedimentos na esfera federal. Iniciado o licenciamento ambiental junto ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), órgão ambiental do Estado, há fixação do percentual de grau de impacto no momento da concessão da licença prévia, ao passo que durante a análise da licença de instalação, será definido o montante, calculado a partir da apresentação pelo empreendedor, de informações sobre os valores relacionados ao custo de implantação do empreendimento. O procedimento é então direcionado para definição das UCs beneficiárias, e posterior assinatura o termo de compromisso.

O Decreto Estadual trouxe a possibilidade de execução da compensação ambiental diretamente pelo empreendedor, ou ainda, de forma indireta a partir do aporte do montante em conta vinculada a uma instituição indicada pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado (BAHIA, 2016).

Essas instituições serão escolhidas, dentre organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que tenham por objeto a realização de atividades especializadas com afinidade às descritas no termo de compromisso, do qual estará vinculada como interveniente. Vale destacar que neste modelo, o aporte de recursos pelo empreendedor junto a instituição ensejará a concessão de termo de quitação das obrigações.

A escolha dessas instituições pelo órgão ambiental estadual encontra-se pautada nas diretrizes da Lei Estadual n.º 13.019/2014, que estabeleceu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil como agenda que tem por

escopo mediar as relações e parcerias entre o Poder Público e instituições do terceiro setor, visando a realização de ações voltadas ao atendimento do interesse público (OLIVEIRA et al, 2017).

A sua implementação estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, aproximando-as das pessoas e das realidades locais e possibilitando a solução de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora (LOPES, SANTOS e BROCHARDT, 2016, p.11).

O Estado inovou em trazer alternativa para a modalidade indireta associada a participação de entidades da sociedade civil, no entanto, o modelo apresenta desafios semelhantes aos da execução direta, vez que não há desoneração da máquina pública, que segue responsável pela seleção, gestão e acompanhamento das atividades, em especial, diante da possibilidade de serem escolhidas diversas entidades após a elaboração de cada termo de referência.

Ao que se percebe, o mecanismo baiano não possui o condão de obter um ganho de escala dos trabalhos a médio e longo prazo, vez que os valores não são reunidos em conta única, mas direcionados a contas específicas junto a cada instituição responsável pela execução do plano de trabalho proposto.

Desse modo, o modelo assemelha-se mais ao de execução direta por intermédio da contratação de terceiro, que propriamente uma execução indireta: a diferença reside no repasse dos valores, pelo empreendedor, para entidade chancelada pelo órgão ambiental, desobrigando-se do controle e gestão, posto que nesta modalidade a obrigação se encerra com o aporte de recursos, restando para a instituição escolhida a responsabilidade pela realização das atividades, acompanhamento e prestação de contas junto ao órgão ambiental.

Frisamos que neste Estado, há grupo de trabalho interno visando à customização da sistemática estadual à federal, sobretudo pela constituição de um fundo privado para a alocação dos valores, justamente para contornar o aspecto acima destacado.

O Quadro 5 descreve o comparativo das principais características dos sistemas federal e baiano de compensação ambiental, permitindo a visualização das principais semelhanças e diferenças entre os mecanismos.

7.2.2.2 Estado do Maranhão

O Estado do Maranhão, por sua vez, regulamentou seu sistema de compensação ambiental por meio da Lei Estadual n.º 9.412/2011. De modo semelhante ao sistema federal, a metodologia de cálculo estabelecida pelo Estado prevê a cobrança de 0% a 0,5% dos valores correspondentes aos custos de implantação do empreendimento (MARANHÃO, 2011).

O mecanismo financeiro proposto pelo Estado determina que os recursos decorrentes da compensação ambiental sejam depositados junto ao Fundo Estadual de Unidades de Conservação. Conforme o art. 8º da Lei Estadual n.º 9.412/2011, o mencionado fundo receberá aportes não apenas de valores correspondentes a compensação ambiental, mas também, aqueles oriundos de outras obrigações legais ou ainda de programas e projetos que guardem relação com a sua finalidade e será gerido pela Câmara Estadual de Compensação Ambiental (MARANHÃO, 2011):

Art. 8º- Constituem recursos do Fundo Estadual de Unidades de Conservação:

I - recursos do Estado e a ele especificamente destinados por dispositivos legais;

II - recursos oriundos de compensação ambiental;

III - transferências da União, de Estados e dos Municípios, destinados à execução de planos e programas de interesse comum;

IV - resultado do uso de imagens de Unidades de Conservação com finalidade comercial, assim como demais bens e serviços descritos no art. 62 desta Lei;

V - empréstimos nacionais, internacionais e recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;

VI - recursos ou doações de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público e privado, nacionais, estrangeiras ou multinacionais que desejarem colaborar com sua conservação;

VII - recursos provenientes de decisões judiciais em sede de ação civil pública por danos causados a Unidades de Conservação;

VIII - outras receitas a ele destinadas.

Parágrafo único - O Fundo Estadual de Unidades de Conservação será regulamentado por legislação específica, observados os critérios e prioridades de aplicação estabelecidos pela Câmara Estadual de Compensação Ambiental, em consonância com o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza e Planos de Manejo das unidades de conservação, observado o disposto no Capítulo X desta Lei.

Este fundo possui natureza pública e os recursos por ele recebidos observam as regras fixadas pela Lei n.º 8.666/1993.

Em 2018, o Estado foi alvo de ação proposta pelo Ministério Público que questionava procedimentos adotados, e em especial, a desobediência aos critérios de prioridade da aplicação dos recursos estabelecidos pela Legislação Federal. Por força da decisão da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Maranhão o Estado foi compelido a revisar os procedimentos de licenciamento ambiental que tramitaram junto a Secretaria de Meio Ambiente nos quais não houve cobrança da compensação ambiental, ou ainda, houve destinação de recursos em desacordo às normativas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2018).

Diante deste contexto, é provável que, além da revisão, o Estado realize alteração em suas diretrizes a fim de regularizar os procedimentos e atender a determinação judicial, sanando as irregularidades.

7.2.3 Região Sudeste

7.2.3.1 Estado de Minas Gerais

O sistema de compensação ambiental mineiro, foi regulamentado a partir da publicação dos Decretos Estaduais n.º 45.175/2009 e n.º 45.659/2011, que fixaram a metodologia para gradação dos impactos ambientais e diretrizes para a fixação dos valores, bem como para sua execução (MINAS GERAIS, 2009, 2011).

No Estado, os recursos arrecadados possuem natureza pública, e seguindo as definições do modelo federal, a metodologia proposta, orienta que os valores fixados pelo órgão ambiental não devem ultrapassar 0,5% dos custos de implantação do empreendimento.

Em Minas Gerais a cobrança da compensação ambiental é considerada uma condicionante do licenciamento ambiental. Por esta razão, nos casos onde são realizados convênios junto aos municípios, a Unidade Regional do Conselho Estadual de Política Ambiental (URC/COPAM), delega ao respectivo Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA), a atribuição de definir a incidência e sugerir as unidades de conservação que serão beneficiadas com os recursos (MINAS GERAIS, 2011).

Esses valores são executados mediante o aporte de recursos em conta específica do órgão gestor das unidades de conservação beneficiárias, ou alternativamente, mediante a dação em pagamento de imóvel localizado no interior de unidade de conservação que ainda esteja pendente de regularização fundiária, desde que o empreendedor seja proprietário do imóvel antes do início do licenciamento.

O Sistema Estadual prevê que a cobrança de valores a título de compensação ambiental recai não apenas para os empreendimentos cujo licenciamento se encontra em trâmite, mas também para todos aqueles empreendimentos licenciados após a Lei Federal n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, para os quais não foi definido percentual a título de compensação ambiental.

Nos termos do art. 5º, parágrafo 5º do Decreto Estadual n.º 45.175/2009 e art. 10, do Decreto Estadual n.º 45.629/2011, a cobrança de valores a título de compensação ambiental recai ainda, sobre eventual revalidação de licença de operação de empreendimentos licenciados antes mesmo da vigência da Lei n.º 9.985/2000.

Este último artigo abriu margem para discussões, sendo alvo de questionamento judicial em sede de ação declaratória de inexigibilidade de compensação ambiental movida pela Petrobras Transporte (TRANSPETRO), em desfavor do Estado de Minas Gerais e do Instituto de Florestas, junto a 2ª Vara Cível da Comarca de Uberaba⁵⁶.

Durante a análise de pedido liminar, o juízo de 1ª instância deferiu o pleito, determinando que a mencionada licença fosse renovada no período de 48h, sendo excluída a condicionante referente a cobrança da compensação ambiental.

O Estado de Minas Gerais e o Instituto de Florestas recorreram da decisão. Durante a análise do agravo interposto, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, manteve a decisão de primeiro grau, compreendendo que

em que pese não esteja efetivamente evidenciada a ilegalidade da exigência da compensação ambiental para a obtenção da licença de operação, necessitando a referida questão de dilação probatória a ser

56 TJMG – AI: 10000150655710002 MG. Relator: José Marcos Vieira. Data de julgamento: 27/09/2016. Câmaras Cíveis/ 16ª Câmara Cível: Data de publicação: 30/09/2016. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/389999709/agravo-de-instrumento-cv-ai-10000150655710002-mg/inteiro-teor-389999794>

realizada no decorrer do processo, vislumbra-se que a autora providenciou a caução, em espécie, para garantir o devido pagamento da compensação ambiental exigida na esfera administrativa, e, por essa razão, a meu ver, não há qualquer impeditivo à renovação do licenciamento almejado. Ao contrário, a ausência de renovação da Licença de Operação requerida pela agravada, com fulcro no descumprimento da condicionante n. 06, neste momento processual, conforme bem elucidado pelo d. magistrado primevo, pode gerar “impedimento para a livre iniciativa garantida ao empreendedor e a frustração dos negócios comerciais que garantem a empregabilidade e a realização de negócios imprescindíveis ao desenvolvimento da infraestrutura nacional”. Portanto, haja vista a efetivação do depósito integral da compensação ambiental ora debatida, por cautela, nesta sede recursal, tenho que a decisão de primeiro grau deve se manter incólume, ante a ausência de prejuízo flagrante ao ente estatal e ao meio ambiente, eis que, caso vencida a autora na demanda, já existe em depósito o numerário destinado a custear a compensação ambiental. (grifado)

Verifica-se, portanto, que a questão permanece controversa, em especial porque, como visto em capítulos anteriores, a exigência de valores a título de compensação ambiental para empreendimentos geradores de significativo impacto ambiental é bastante anterior a Lei n.º 9.985/2000, vez que surge no ordenamento jurídico brasileiro em 1987, com a publicação da Resolução CONAMA n.º 10.

É importante destacar ainda que o Estado de Minas Gerais prevê a possibilidade de isentar da exigência de compensação ambiental obras públicas relacionadas ao gerenciamento de resíduos sólidos e saneamento, e concede ainda redução no percentual de grau de impacto para empreendimentos agrossilvipastoris.

Art. 18. No caso da implantação de obras públicas realizadas pela administração pública direta e indireta de tratamento de esgoto, aterros sanitários e disposição de resíduos sólidos, o valor devido como compensação ambiental poderá ter isenção de até cem por cento do percentual do grau de impacto, de acordo com a eficiência do sistema proposto, avaliada em parecer técnico da SUPRAM-SEMAD ou do CONDEMA.

Art. 19. Para empreendimentos agrossilvipastoris será concedida a redução de zero vírgula um por cento do percentual de GI apurado, para cada um por cento de reserva legal averbada acima do percentual mínimo exigido por lei, desde que comprovado seu bom estado de conservação (MINAS GERAIS, 2011).

A possibilidade de dispensar a cobrança de compensação ambiental para esses empreendimentos vai de encontro à própria dicção do art. 36 da Lei do SNUC, que impõe a obrigação a todos os empreendimentos potencial ou efetivamente geradores de significativo impacto ambiental.

Desse modo, ainda que os Estados tenham a prerrogativa de estabelecer sistemas próprios, não podem perder de vista as normas consideradas gerais, razão pela qual, conforme o previsto no art. 24, parágrafo 1º, da Constituição de 1988, devem ser observadas pelos Estados e Municípios, sendo, portanto, inadmissível o estabelecimento de normas menos protetivas ao ambiente. Neste sentido ainda, destaca Cerqueira (2019, p. 71) que *“o princípio da proibição do retrocesso ecológico orienta que as normas de controle ambiental não podem ser alteradas, salvo para gerar situações mais benéficas a preservação do ambiente”*.

7.2.3.2 Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro regulamentou a compensação ambiental por meio de um amplo arcabouço legislativo, composto pela Emenda Constitucional Estadual n.º 70/2017, Lei Estadual n.º 6.572/2013, Lei Estadual n.º 7.061/2015, Resoluções INEA n.º 664/2018 e n.º 491/2015; Resolução Conj. n.º 491/2015; Resolução n.º 518/2016; Resoluções SEA n.º 519/2016, n.º 524/2016, n.º 666/2018 e n.º 586/2019.

Conforme a sistemática adotada pelo Estado, os recursos da compensação ambiental possuem natureza privada e são calculados tomando por base o grau de impacto dos empreendimentos que pode variar em percentual de 0% a 1,1% dos custos de implantação do empreendimento (OLIVEIRA, PINHEIRO, BARROS, 2015).

O mecanismo carioca prevê a possibilidade de execução dos recursos diretamente pelo empreendedor, ou ainda por pessoa física ou jurídica por ele contratada e sob sua supervisão, para realizar as atividades previstas. Além disso, há ainda a possibilidade de execução indireta dos recursos a partir do depósito dos valores junto ao Fundo Mata Atlântica (FMA), cuja execução caberá a entidade credenciada pelo Poder Público.

Desenvolvido em 2007, o Mecanismo Financeiro para Conservação da Biodiversidade do Estado do Rio de Janeiro, mais conhecido como Fundo da Mata Atlântica – FMA/RJ (que não é um fundo na acepção jurídica do termo), tem como objetivo a captação e a otimização da gestão de diferentes fontes de recursos, principalmente de compensação ambiental.

É um mecanismo financeiro privado para execução de projetos (aquisição de bens, prestação de serviços e edificação de estruturas administrativas e de uso público) voltados para a implantação e a manutenção das UCs localizadas no estado do Rio de Janeiro (GELUDA et al, 2015, p. 209).

O FMA atualmente é gerido pelo FUNBIO e abrange não apenas os recursos da compensação ambiental, mas recebe ainda recursos decorrentes de compensações de restauração florestal, de ajustes de conduta firmados, de doações e outras fontes que estejam inseridas, nos termos do art. 3º-C, da Lei Estadual n.º 6.572/2013.

No que se refere aos recursos da compensação, são aportados junto ao FMA em conta específica vinculada ao empreendimento e são direcionados tanto ao cumprimento das obrigações previstas no TCCA quanto para compor uma reserva financeira, visando implementar especificamente a regularização fundiária das unidades de conservação estaduais (GELUDA et al, 2015).

A legislação carioca ainda prevê a destinação de uma parcela de 10% (dez por cento) dos recursos decorrentes da compensação ambiental prevista pelo SNUC para a criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas e outros 5%, para a criação de um Fundo Fiduciário, cujos rendimentos devem ser direcionados para a manutenção das UCs classificadas como de proteção integral.

7.2.3.3 Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo regulamentou o sistema de compensação ambiental a partir da publicação dos Decretos Estaduais n.º 57.547/2011 e n.º 60.070/2014. De modo semelhante ao estado de Minas Gerais, em São Paulo a Compensação Ambiental é considerada uma condicionante do licenciamento ambiental⁵⁷ e os recursos arrecadados possuem natureza pública e podem variar de 0% a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento (OLIVEIRA, PINHEIRO, BARROS, 2015).

A partir da fixação dos valores e indicação das unidades diretamente afetadas pelo empreendimento pela Companhia Ambiental do Estado de São

⁵⁷ Art. 3º *Deverá constar como condicionante da Licença Prévia -LP, a obrigação de o empreendedor assumir com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Meio Ambiente, com a interveniência da CETESB – companhia ambiental do Estado de São Paulo, a obrigação de cumprir a Compensação Ambiental, mediante a subscrição do Termo de Compromisso e Compensação Ambiental – TCCA” (SÃO PAULO, 2014). (grifado)*

Paulo (CETESB), a Câmara de Compensação Ambiental (CCA) delibera sobre a destinação dos recursos para as UCs beneficiárias.

O sistema paulista, prevê a possibilidade de o empreendedor executar as obrigações diretamente, por meio do depósito dos valores em conta poupança para execução de plano de trabalho aprovado pela Câmara de Compensação Ambiental (CCA). Há também a possibilidade de executar os recursos de maneira indireta, mediante o aporte de recursos no Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais (FPBRN). Nesta modalidade, a execução será implementada pelos órgãos gestores das Unidades de Conservação.

O mencionado Fundo é composto não apenas de recursos decorrentes da compensação ambiental, mas nos termos do art. 4º do Decreto Estadual n.º 57.547/2011, que alterou o art. 2º do Decreto Estadual n.º 55.366/2010, abarca ainda receitas decorrentes de:

(...)

Contribuições e doações diversas;

Venda de publicações e outros materiais institucionais;

Extração de cópias reprográficas

Pagamentos de natureza não tributária decorrentes da prestação de serviços técnicos;

Recolhimentos relativos a laudos de vistoria e pagamento de Preço de Análise

Convênios, acordos e termos de cumprimento de exigência ambiental e termos de ajustamento de conduta, quando tenham por objeto o desenvolvimento de atividades de preservação de recursos naturais, incluídas sua conservação, recuperação e proteção;

Leilões de materiais apreendidos;

Multas por infringência à legislação ambiental, aplicadas no âmbito do órgão a que se vincula o Fundo;

Garantias retidas em contratos administrativos e multas contratuais, quando decorrentes de ajustes celebrados com recursos próprios

Indenizações e restituições de seguros diversos, cujo objeto tenha sido custeado com recursos próprios;

Aplicações financeiras de recursos próprios;

Recursos decorrentes de compensação ambiental, nos termos da Lei Federal n.º 9.985 de 18 de julho de 2000;

Receitas provenientes da arrecadação da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de São Paulo – Taxa Ambiental Estadual, instituída pela Lei n.º 14.626 de 29 de novembro de 2011;

§ 1º - As receitas a que se referem os incisos II a V e o inciso VII deste artigo reverterão ao Fundo quando provenientes de atividades relacionadas às Coordenadorias da Secretaria do Meio Ambiente;

§ 2º - As receitas previstas nos incisos XII e XIII deste artigo serão mantidas em rubricas ou contas próprias, com gestão e prestação de contas independente e individualizada (SÃO PAULO, 2011).

O repasse dos recursos está condicionado à análise por parte da CCA, quanto à existência de conta ou fundo instituído junto ao ente federativo responsável por cada UC beneficiária, com finalidade específica de gestão e execução de recursos da compensação ambiental, bem como a existência de termo firmado entre o ente federativo e o empreendedor, que descreva o plano de aplicação dos recursos.

O sistema paulista estabelece como requisito para a obtenção da Licença de Operação, a apresentação de relatórios e documentos que exponham os valores efetivamente dispendidos para a implantação do empreendimento. Desse modo, caso haja diferença deste valor atualizado e o valor inicialmente apresentado referente aos custos do empreendimento, o empreendedor será instado a complementar os valores a título de Compensação Ambiental, depositando o valor remanescente na mesma conta poupança ou junto ao FPBRN, caso tenha optado por esta modalidade (SÃO PAULO, 2018).

7.2.3.4 Estado do Espírito Santo

No Espírito Santo, o sistema de compensação ambiental encontra-se regulamentado por meio das Resoluções CONSEMA n.º 02/2010 e n.º 03/2008, IN IEMA n.º 09/2010 e Ata da 3ª RO (CCA), 2006.

Os valores exigidos a título de compensação ambiental seguem os moldes do modelo federal e variam de 0% a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento e são internalizados no orçamento público.

Os recursos são, portanto, depositados em conta vinculada ao Estado, que se responsabiliza pela execução das ações junto às Unidades de Conservação,

conforme destinação proposta pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA.

7.2.4 Região Centro Oeste

7.2.4.1 Estado do Mato Grosso do Sul

O Estado do Mato Grosso do Sul estabeleceu o sistema de Compensação Ambiental por meio da Lei Estadual n.º 3.709/2009 e Decreto Estadual n.º 12.909/2009, que atribuem ao Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), a responsabilidade pela cobrança e aplicação dos recursos.

Nos termos do art. 11, incisos I, II e III do Decreto Estadual n.º 12.909/2009, para fazer frente às obrigações o empreendedor poderá optar por executar as ações previstas do TCCA direta ou indiretamente, depositar os valores junto a instituição ambiental beneficiária, ou ainda, realizar a doação de bens (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

A definição do grau de impacto do empreendimento que subsidiará o cálculo do montante devido é estabelecida por meio de uma metodologia própria, pautando-se na análise de componentes que levam em conta a localização do empreendimento, fatores ambientais, socioculturais, econômicos e a natureza dos impactos.

No Estado, a compensação ambiental é devida a partir dos impactos detectados não apenas no EIA/RIMA, mas também todos aqueles identificados em: estudo ambiental preliminar, relatório de controle ambiental ou relatório ambiental simplificado.

Estes recursos quanto decorrentes de impactos ambientais negativos apresentados em EIA/RIMA são utilizados para implantação e manutenção de UCs de proteção integral, enquanto os recursos decorrentes de outros estudos são integralmente utilizados para o custeio de atividades de gestão ambiental a cargo do licenciador, que incluem: despesas de custeio de atividade de gestão ambiental, a aquisição de bens, a execução de obras e serviços, os dispêndios com pessoal e outras exigências pertinentes a execução da política ambiental.

O sistema sul-mato-grossense prevê a dispensa de exigência de compensação ambiental para a implantação de empreendimentos voltados

a produção de energia elétrica por fontes renováveis (biomassa, fotovoltaica e eólica) *“quando licenciados a partir de estudos ambientais diversos do EIA/RIMA e desde que representem a ocupação de espaços territoriais já antropizados”* (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Conforme dispõe o art. 8º, parágrafo 2º do Decreto Estadual n.º 12.909/2009, compensações decorrentes de obras públicas poderão ser implementadas por meio do aporte de valores para subsidiar a realização de atividades voltadas à gestão ambiental (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Vale destacar que empreendimentos implantados sem prévio licenciamento ambiental estão sujeitos a cobrança dos valores relativos à compensação ambiental durante a realização dos procedimentos voltados à concessão de licença corretiva e/ou renovação de licença. No mesmo sentido, em sendo detectados na operação impactos não previstos anteriormente, estes serão alvo de nova compensação por meio de termo aditivo.

7.2.4.2 Estado do Mato Grosso

O Estado do Mato Grosso regulamentou a compensação ambiental por meio da publicação dos Decretos Estaduais n.º 7.772/2006 e n.º 2.594/2014, que atribuem à Câmara de Compensação Ambiental (CCA), o dever de acompanhar e regulamentar o processo de destinação e aplicação dos recursos.

Este sistema estadual prevê que a compensação ambiental será calculada tomando por base o percentual mínimo de 0,5% dos custos de implantação. Nos termos do art. 7º, parágrafo 3º do Decreto Estadual n.º 7.772/2006, esses valores serão acrescidos ao percentual de 0,25%⁵⁸ para os empreendimentos realizados em:

- I. Em áreas consideradas de importância biológica especial, extrema ou muito alta, de acordo com o disposto no Zoneamento Econômico Ecológico de Mato Grosso e em legislações específicas de áreas prioritárias para a conservação;
- II. Em áreas de ocorrência, trânsito ou reprodução de espécies consideradas endêmicas, raras, vulneráveis ou ameaçadas de extinção, observadas as publicações vigentes;

⁵⁸ Nos termos do art. 7º, parágrafo 4º, do Decreto Estadual n.º 7.772/2006, *“havendo a ocorrência simultânea de mais de uma das características previstas pelo parágrafo 2º deste artigo, o percentual de 0,25% será aplicado cumulativamente”* (MATO GROSSO, 2006).

III. Em um raio de até 10km dos limites das Unidades de Conservação do Grupo de Proteção Integral ou em zona de amortecimento, assim estabelecida em seu plano de manejo, independentemente da sua localização; (MATO GROSSO, 2006).

Desse modo, após a definição do montante, deverá o empreendedor proceder o depósito dos valores em conta específica, disponibilizada pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), que procederá a aplicação dos valores em atenção as disposições previstas no TCCA, cabendo ao Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMAM), o acompanhamento das atividades de execução da compensação ambiental.

O sistema mato-grossense compreende a compensação ambiental como condicionante da Licença de Instalação, de forma que, nos termos do art. 12, parágrafo 2º do Decreto Estadual n.º 2.594/2014, a expedição da Licença de Operação para os empreendimentos é condicionada a comprovação do cumprimento das medidas (MATO GROSSO, 2014).

7.2.5 Região Sul

7.2.5.1 Estado do Paraná

Conforme a Portaria IAP n.º 227/2018, diante da vigência da Lei Estadual n.º 13.668/2018 que alterou as diretrizes do Sistema Federal de Compensação Ambiental, o Estado do Paraná instituiu grupo de trabalho para análise e propositura de melhorias para o sistema estadual. Por esta razão foi suspensa a cobrança de compensação ambiental no Estado pelo período de (06) seis meses (PARANA, 2019).

Decorrido o mencionado prazo, verifica-se que o estado publicou a Portaria IAP n.º 37/2019, prorrogando por mais 06 (seis) meses o prazo de suspensão tendo em vista a *“necessidade de maior prazo para se definir os procedimentos de Compensação Ambiental, contendo formas de pagamento, monitoramento, acompanhamento e aplicação de recursos, nos termos da legislação que rege a matéria, em especial com as alterações da Lei Federal n.º 13.668/2018”* (PARANA, 2019).

Durante o período de suspensão, os procedimentos cujos licenciamentos se encontram em trâmite, deverão prosseguir, sendo os valores destacados a

título de compensação ambiental atualizados pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA-E).

7.2.5.2 Estado de Santa Catarina

O sistema proposto pelo Estado de Santa Catarina encontra-se regulamentado por meio da Lei Estadual n.º 14.675/2009 e as Portarias IMA n.º 174/2015 e n.º 156/2018. Assim como no sistema federal, a cobrança da Compensação Ambiental recai sobre o percentual máximo 0,5% dos custos de implantação dos empreendimentos potencial ou efetivamente geradores de significativo impacto ambiental.

Neste Estado, os recursos são atualizados pelo IGP-M e o empreendedor poderá optar em executar diretamente as atividades descritas no TCCA, aportando os recursos em conta destinada especificamente para esta finalidade criada em seu próprio nome. Entretanto, apesar de ser o responsável pela realização das atividades, nos termos do inciso I do art. 163 da Lei Estadual n.º 14.675/2009, é imprescindível a anuência do órgão estadual para que sejam realizadas as movimentações financeiras.

Há ainda a possibilidade de execução mediante a contratação de terceiros, por meio do Fundo de Compensação Ambiental e Desenvolvimento (FCAD), ou indiretamente, junto ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC), por meio do depósito dos valores em contas específicas “*não integrantes da conta única do Estado*” (SANTA CATARINA, 2009).

O mencionado Fundo não é utilizado exclusivamente para gerenciamento dos recursos decorrentes da compensação ambiental do SNUC, sendo portando, permitido o aporte de recursos provenientes de:

- I - fundos e organismos internacionais, públicos e privados, que queiram investir no desenvolvimento sustentável do Estado;
- II - doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais e internacionais;
- III - a compensação ambiental prevista na Subseção V, Seção VI, Capítulo V, Título IV desta Lei;
- IV - créditos de carbono que o Estado e suas autarquias possam requerer pela diminuição de suas emissões de gases estufa e/ou sequestro de carbono; e

V - programas de pagamento por serviços ambientais (SANTA CATARINA, 2009).

De modo semelhante ao Estado de São Paulo, o Estado de Santa Catarina prevê a necessidade de comprovação dos custos efetivamente despendidos com a implantação do empreendimento. Desse modo, havendo diferenças em relação ao valor inicialmente informado ao órgão ambiental que exponham custos superiores, deverá o empreendedor firmar termo de compromisso adicional.

7.2.5.3 Estado do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul trata a compensação ambiental por meio do Decreto Estadual n.º 53.037/2016, que estabeleceu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, da Portaria SEMA n.º 34/2013 que regulamentou a atuação da Câmara Estadual de Compensação Ambiental (CECA) e da IN SEMA n.º 01/2016 que traçou as diretrizes para a aquisição de bens e serviços.

Os valores correspondentes à compensação ambiental são calculados de modo semelhante ao sistema federal, tomando por base o grau de impacto que poderá variar de 0% a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento (OLIVEIRA, PINHEIRO, BARROS, 2015).

Cabe a Câmara Estadual de Compensação Ambiental (CECA), a definição das unidades de conservação a serem beneficiadas com os recursos, bem como as ações que deverão ser implementadas, além do estabelecimento de prioridades e acompanhamento do cumprimento da execução das ações previstas no TCCA.

O sistema gaúcho prevê a destinação de recursos apenas para unidades de conservação que integrem o Sistema de Unidades de Conservação do Estado, nos termos do art. 15, do Decreto Estadual n.º 53.037/2016:

Art. 15. A CECA, ao definir as Unidades de Conservação a serem beneficiadas pelos recursos da Compensação Ambiental deverá observar as seguintes diretrizes:

I. A destinação de recursos será apenas para as Unidades de Conservação integrantes do SEUC.

(...) (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Esta medida soa equivocada, tendo em vista a possibilidade de que o empreendimento proporcione impactos negativos diretos e/ou indiretos a

unidades de conservação instituídas e geridas por outros entes federativos, o que representaria desrespeito ao inciso I do art. 9º da Resolução CONAMA n.º 371/2006, que determina que todas as unidades de conservação afetadas pelo empreendimento devem ser beneficiadas.

Os recursos são executados a partir da demanda da SEMA ao empreendedor que deverá envidar esforços para a aquisição dos bens e realização serviços necessários ao cumprimento dos termos de compromisso. Desse modo, após o cumprimento integral e a devida comprovação por meio de processo administrativo instaurado, os documentos são encaminhados para apreciação e deliberação pela CECA, que concederá nos casos de cumprimento integral o correspondente termo de quitação (OLIVEIRA, PINHEIRO, BARROS, 2015).

Nos termos do art. 34, do anexo único da Portaria SEMA n.º 34/2003, admite-se como medida excepcional e mediante justificativa prévia, que o empreendedor cumpra as obrigações relacionadas à compensação ambiental por meio do aporte dos valores junto a conta aberta junto a instituição oficial do Estado.

Quadro 5 - Comparativo das características dos sistemas federal e estaduais de compensação ambiental.

	PERCENTUAL	ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	RESPONSÁVEL PELA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	MODALIDADES DE EXECUÇÃO	NORMATIZAÇÃO
Federal	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento	IPCA	CCAF	Direta, realizada pelo próprio Empreendedor e indireta, mediante aporte de recursos junto a Caixa Econômica Federal (CEF)	Lei n.º 13.668/2018, IN ICMBio n.º 03/2018 e Portaria ICMBio n.º 1.039/2018
Pará	0 a 2% dos custos de implantação do empreendimento	IPCA	Câmara de Compensação Ambiental	Direta realizada pelo empreendedor ou mediante a contratação pelo empreendedor de terceiros e indireta com aporte de valores junto ao FCA	Lei Estadual n.º 8.633/2018 e Decreto Estadual n.º 129/2019
Bahia	0,25 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento	IGP-M	INEMA	Direta, realizada pelo próprio empreendedor e indireta, mediante organização da sociedade civil chancelada pelo órgão ambiental estadual (MROSC)	Decreto Estadual n.º 16.998/2016 e Lei Estadual n.º 13.019/2014
Maranhão	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento	Deverá ser previsto no termo de compromisso	Câmara Estadual de Compensação Ambiental	Depositados dos recursos junto ao Fundo Estadual de Unidades de Conservação	Lei Estadual n.º 9.412/2011

	PERCENTUAL	ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	RESPONSÁVEL PELA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	MODALIDADES DE EXECUÇÃO	NORMATIZAÇÃO
Minas Gerais	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento		URC/COPAM - quando o licenciamento for Estadual e pelo CONDEMA quando realizado o licenciamento por intermédio de um convenio com municípios	Aporte de recursos em conta específica do órgão gestor das unidades de conservação beneficiárias, ou alternativamente, mediante a dação em pagamento de imóvel localizado no interior de unidade de conservação que ainda esteja pendente de regularização fundiária,	Decretos Estaduais n.º 45.175/2009 e n.º 45.659/2011
Rio de Janeiro	0% a 1,1% dos custos de implantação do empreendimento			Execução dos recursos diretamente pelo empreendedor, que poderá contratar terceiros para executar ações sob sua supervisão, ou de forma indireta a partir do depósito dos valores junto ao Fundo Mata Atlântica (FMA)	Emenda Constitucional Estadual n.º 70/2017, Lei Estadual n.º 6572/2013, Lei Estadual n.º 7061/2015, Resoluções INEA n.º 664/2018 e n.º 491/2015; Resolução Conjunta n.º 491/2015; Resolução n.º 518/2016; Resoluções SEA n.º 519/2016, n.º 524/16, n.º 666/2018 e n.º 586/2019

	PERCENTUAL	ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	RESPONSÁVEL PELA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	MODALIDADES DE EXECUÇÃO	NORMATIZAÇÃO
São Paulo	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento		Câmara de Compensação Ambiental – CCA	Direta realizada pelo próprio empreendedor por meio do depósito dos valores em conta poupança para execução de plano de trabalho aprovado pela CCA, ou de maneira indireta, mediante o aporte de recursos no Fundo Especial de Despesa para Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais - FPBRN.	Decretos Estaduais n.º 57.547/2011 e n.º 60.070/2014
Espírito Santo	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento			Depósito dos valores em conta vinculada ao Estado	Resoluções CONSEMA n.º 02/2010 e n.º 03/2008, IN IEMA n.º 09/2010 e Ata da 3ª RO- CCA, 2006.
Mato Grosso do Sul	Calculado por meio de metodologia própria		IMASUL	Direta pelo empreendedor ou indiretamente por depósito dos valores junto a instituição ambiental beneficiária, ou ainda por meio da doação de bens	Lei Estadual n.º 3.709/2009, Decretos Estaduais n.º 12.909/2009 e n.º 13.066/2010
Mato Grosso	0,5% a 1,25% dos custos de implantação do empreendimento		Câmara de Compensação Ambiental	Depósito dos valores em conta específica, disponibilizada pela SEMA	Decretos Estaduais n.º 7.772/2006 e n.º 2.594/2014

	PERCENTUAL	ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	RESPONSÁVEL PELA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	MODALIDADES DE EXECUÇÃO	NORMATIZAÇÃO
Santa Catarina	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento	IGP-M		Direta pelo empreendedor; Contratação de terceiros por meio do FCAD ou depósito de conta específica não vinculada a conta única do Estado	Lei Estadual n.º 14.675/2009 e as Portarias IMA n.º 174/2015 e n.º 156/2018.
Rio Grande do Sul	0 a 0,5% dos custos de implantação do empreendimento		Câmara Estadual de Compensação Ambiental – CECA	A partir da demanda da SEMA ao empreendedor que deverá empreendor esforços para a aquisição dos bens e realização serviços necessários ao cumprimento dos termos de compromisso. De maneira excepcional, admite-se o aporte dos valores em conta aberta junto à instituição oficial do Estado.	Decreto Estadual n.º 53.037/2016, a Portaria SEMA n.º 34/2013 e a IN SEMA n.º 01/2016.

Fonte: Elaborado pelos autores.

7.2.6 Estruturação dos órgãos estaduais e municipais para recebimento de Compensação de outros entes Federativos

Apenas os sistemas elaborados pelos estados do Pará e do Maranhão possuem regulamentação que disponha sobre as diretrizes para recebimento de aporte de recursos da compensação ambiental provenientes de licenciamentos ambientais que tramitam junto a outros entes federativos.

No Estado do Pará, os recursos de compensação ambiental provenientes de outros entes da federação poderão ser aportados junto ao Fundo de Compensação Ambiental (FCA), e serão aplicados em observância à legislação específica e

mediante a análise dos órgãos competentes, nos termos do art. 10, parágrafo 3º do Decreto Estadual n.º 129/2019 (PARÁ, 2019).

O Estado do Maranhão por sua vez, estabelece no art. 7º, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Estadual n.º 9.412/2011, critérios para recebimento e aplicação de recursos eventualmente encaminhados ao Estado provenientes da compensação ambiental de empreendimentos licenciados junto aos órgãos ambientais federais (MARANHÃO, 2011).

Desse modo, os recursos deverão ser utilizados em benefício das UCs e zonas de amortecimento diretamente impactadas, e caso não existam UCs impactadas, deverá subsidiar a criação, implantação ou manutenção de nova UC de proteção ambiental, que deverá estar circunscrita no mesmo Bioma, ou bacia hidrográfica que será afetada pelo empreendimento.

Ademais, as UCs beneficiárias deverão possuir cadastro perante o CNUC e o repasse de recursos é condicionado à apreciação da destinação pela Câmara de Compensação Ambiental Estadual.

Apesar de não estabelecer diretrizes para o recebimento de valores, o Estado de São Paulo, estipulou critérios para repasse de recursos decorrentes de licenciamentos ambientais que tramitaram perante o próprio Estado e que beneficiarão UCs vinculadas a outros entes da federação.

Assim, para que a destinação dos valores seja autorizada pela Câmara de Compensação Ambiental (CCA), é necessário comprovar a existência junto ao ente beneficiário de conta ou fundo para receber, gerir e aplicar os recursos, bem como apresentar o termo de compromisso ou documento firmado entre o ente federativo e o empreendedor, que trace diretrizes para a execução dos recursos (SÃO PAULO, 2014).

As lacunas referentes ao controle “cruzado” da execução da compensação ambiental devida por empreendimento licenciado por um órgão ambiental de ente federativo diverso daquele que a executará, foi alvo de preocupação do TCU, no bojo do Acórdão n.º 2.650/09:

(...)

2.15 Como está sendo feita a aplicação dos recursos da compensação ambiental, advindos de licenciamento federal, por UC estaduais e municipais beneficiadas?

(...) Constatou-se, por meio de análise documental (fls. 145/161, volume

principal) e de entrevistas com gestores, que muito embora o ICMBIO repasse aos órgãos/entidades ambientais estaduais e municipais os recursos da compensação ambiental, decorrentes de licenciamento federal de empreendimentos que afetem UC desses entes federados, não faz o acompanhamento de sua aplicação, bem como esses entes não têm a obrigatoriedade de prestar contas. (...)

7.2.7 Momento da quitação da Compensação Ambiental, nas obrigações de fazer e de aportar recursos

No sistema federal a obrigação dos empreendedores se encerra com a emissão do termo de quitação, por parte do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Optando o empreendedor pela execução direta das obrigações, o mencionado termo será emitido após a conclusão e aprovação pelo órgão ambiental das ações descritas no Termo de Compromisso e Compensação Ambiental (TCCA) e nos planos de trabalho.

Já nos casos em que a execução se dá de maneira indireta, a quitação se dará após a integralização dos valores junto ao Fundo de Compensação Ambiental (FCA), nos termos do art. 14-A, parágrafo 2º da Lei n.º 13.668/2018.

No mesmo sentido do sistema federal, nos Estados da Bahia, do Pará, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, o momento da quitação da compensação ambiental se dá com a conclusão das ações e aceite pelo órgão ambiental no caso das execuções diretas, e aporte integral dos valores na execução indireta.

O Estado de São Paulo por sua vez, estabelece que os termos de quitação parcial e definitivo nos casos em que o empreendedor optar pela execução indireta, deverão ser emitidos após a certificação de que foram realizados aportes junto ao fundo que totalizam o montante inicial estipulado, bem como o recebimento das ações descritas no TCCA.

Em se tratando das execuções diretas, as expedições dos mencionados termos deverão ser “*precedidas do recebimento das ações ou produtos previstos no plano de trabalho, devidamente atestado pelo órgão gestor da Unidade de Conservação destinatária dos recursos da Compensação Ambiental*” (SÃO PAULO, 2014).

O sistema de compensação ambiental mineiro, por sua vez, determina no art. 13 do Decreto Estadual n.º 45.629/2011 que será considerada cumprida a obrigação pelo empreendedor com a assinatura do Termo de Compromisso e consequente publicação do seu extrato. A partir daí, poderão ser expedidas as licenças posteriores.

A legislação que disciplina o tema nos Estados do Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul são silentes quando ao momento em que é concedido ao empreendedor o Termo de Quitação, ou documento equivalente que considere encerrada a obrigação.

7.2.8 Custos logísticos: possibilidade de descontos do montante compensatório e sua forma nas diferentes estratégias de gestão/aplicação

Dentre os Estados brasileiros analisados neste estudo, observa-se que apenas as legislações da Bahia e do Pará, dedicam-se a traçar esclarecimentos sobre este tema.

A legislação baiana não prevê a possibilidade de descontos dos custos de logística pelo empreendedor que opta pela execução direta das obrigações relacionadas a compensação ambiental, ainda que mediante contratação de instituição interposta para o cumprimento das atividades, conforme art. 20, inciso I e art. 21, parágrafo 5º, do Decreto Estadual n.º 16.988/2016 (BAHIA, 2016).

No mesmo sentido estabeleceu o Estado do Pará por meio do art. 6º-N, parágrafo 2º da Lei n.º 8.633/2018, que os custos decorrentes da logística de cumprimento das ações descritas no TCCA deverão ser suportados exclusivamente pelo empreendedor, inclusive quando optar pela contratação de terceiros, dos quais permanecerá vinculado, sendo responsável pela execução das atividades (PARA, 2018).

7.2.9 Possibilidade de exigência de caução e garantias ao empreendedor ou instituição por ele contratada, nas execuções diretas ou indiretas com parcelamento

Apenas o Estado do Rio de Janeiro prevê dentre suas normativas medidas voltadas a garantir financeiramente a execução das ações determinadas a título de compensação ambiental pelos empreendedores.

O art.3º-D da Lei n.º 6.572/2013 determina que:

Art. 3º - D - Uma parcela de 10% (dez por cento) dos recursos decorrentes da fonte compensação do SNUC, de que trata a alínea a do art. 3º-C desta Lei, deverá ser destinada à constituição de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas cujo objeto seja a realização de projetos e/ou intervenções a serem implementados exclusivamente em Unidades de Conservação do Estado no Rio de Janeiro, devendo enviar anualmente à comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, quadro demonstrativo que contenha o nome e o respectivo valor desses projetos e/ou intervenções.

Como já abordado anteriormente, o sistema carioca previu a possibilidade de aplicação indireta dos recursos da Compensação Ambiental, por meio do aporte de recursos junto ao FMA, que serão executados por instituições habilitadas pelo Poder Público.

Desse modo, o mencionado Fundo⁵⁹ representaria, em tese, uma hipótese de desvio na aplicação dos recursos (tópico que será abordado detalhadamente em capítulo próprio), já que os valores para sua manutenção são provenientes de descontos que recaem sobre o montante estabelecido pelo órgão ambiental e que por determinação legal expressa no art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, deveriam ter sua aplicação adstrita a execução de ações voltadas a criação, implementação e manutenção de unidades de conservação.

Considerando a necessidade de manter uma reserva de recursos para fazer frente a conclusão das atividades em caso de inadimplência das instituições que firmaram parcerias público-privadas, os recursos que alimentam este fundo garantidor deveriam, portanto, ser cobrados dos empreendedores ou das instituições gestoras paralelamente, sem que houvesse qualquer comprometimento dos valores de compensação ambiental para este fim.

7.2.10 Suspensão das Licenças Ambientais em caso de descumprimento comprovado do TCCA ou documento equivalente

Diante da análise das normativas estaduais, observa-se que apenas os Estados do Pará e de Santa Catarina, vedam a concessão e a renovação de licença

⁵⁹ O FGP, constituído por prazo indeterminado, tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em virtude de contratos de parceria público-privadas, não podendo ser extinto antes da quitação da totalidade dos débitos garantidos ou da liberação das garantias pelos credores.

de operação aos empreendimentos que deixarem de cumprir as obrigações decorrentes da compensação ambiental.

O sistema paraense prevê a possibilidade de suspender ou ainda cancelar licenças ambientais expedidas em favor empreendimentos, quando houver descumprimento das medidas posteriormente à emissão da Certidão de Cumprimento Parcial da Compensação Ambiental expedida em favor dos empreendimentos que comprovem o adequado cumprimento de ao menos 50% (cinquenta por cento) do Plano de Aplicação.

Art. 6ºR – Nas hipóteses dos incisos I e II do art. 6º N, isto é, quando o cumprimento da obrigação de Compensação Ambiental estiver a cargo diretamente do empreendedor ou de pessoa física ou jurídica por ele contratada, o IDEFLOR-Bio, atendendo à requisição do empreendedor, emitirá Certidão de Cumprimento Parcial da Compensação Ambiental, caso o empreendedor já tenha cumprido o respectivo Plano de Aplicação em pelo menos 50% (cinquenta por cento), providência esta que não ensejará em hipótese alguma o embargo da implantação do projeto.

Parágrafo único: Caso emitida a Certidão de Cumprimento Parcial da Compensação Ambiental e não venham a ser cumpridos os demais 50% (cinquenta por cento) necessários a integralização das obrigações previstas no caput, o empreendimento terá suas licenças ambientais suspensas ou canceladas (PARA, 2018). (grifado)

No mesmo sentido, conforme dispõe o art. 166, inciso V, da Lei Estadual n.º 14.675/2009, o sistema catarinense estabelece a possibilidade de suspensão das licenças de instalação e operação, nos casos em que houver a constatação de que as ações não foram executadas em conformidade aos termos descritos no TCCA, ou em inobservância aos cronogramas estabelecidos (SANTA CATARINA, 2009).

O Estado de São Paulo, conforme art. 4º do Decreto n.º 60.070/2014, condiciona a validade da licença de instalação à comprovação do cumprimento das obrigações, no entanto, a legislação é silente em relação a possibilidade de suspensão ou cancelamento. (SÃO PAULO, 2014).

Neste mesmo sentido encontra-se o sistema de compensação proposto pelo Estado do Mato Grosso, que condiciona a emissão da licença de operação à quitação integral dos valores necessários ao atendimento das medidas voltadas a compensação ambiental (MATO GROSSO, 2014).

7.2.11 Execução pelos órgãos ambientais responsáveis, dos TCCA ou documento equivalente, em caso de não quitação da compensação ambiental

No Estado do Mato Grosso, o descumprimento das obrigações, bem como do cronograma proposto, deverá ser comunicado ao Comitê de Compensação Ambiental que buscará junto a Superintendência de Assuntos Jurídicos a adoção das medidas necessárias à cobrança e execução.

Os Estados de São Paulo e de Mato Grosso do Sul consideram o TCCA um título executivo extrajudicial, desse modo, eventual descumprimento de suas cláusulas ensejará sua remessa à Procuradoria-Geral do Estado para execução judicial das obrigações dele decorrentes, sem prejuízo da imposição autônoma das demais sanções administrativas e penais aplicáveis à espécie.

O Estado de Santa Catarina estabelece no art. 55 da Portaria FATMA n.º 174/2015, que nos casos onde o órgão ambiental detectar o inadimplemento das obrigações por parte do empreendedor por ausência de comprovação dos aportes, ou ainda, execução em desconformidade aos termos e plano de trabalho firmado, deverá repassar as informações a CTCA/FATMA à DILIC, para que adote as medidas cabíveis que podem incluir até mesmo a suspensão da licença ambiental do empreendimento.

7.2.12 Remuneração e custeio do mecanismo financeiro nas execuções indiretas (aporte) por mecanismos financeiros outros

Dentre os estados alvo de análise neste estudo, apenas os estados do Pará, Maranhão e Bahia, estabelecem formas de remuneração e custeio dos mecanismos financeiros propostos para implementar a compensação ambiental.

Conforme o sistema paraense de compensação ambiental, todos que optarem por executar diretamente as ações deverão repassar 20% (vinte por cento) dos recursos para fazer frente à manutenção da estrutura estadual que atua junto a gestão e acompanhamento da implementação das obrigações junto às UCs.

De modo semelhante, o Estado do Maranhão, determinou a necessidade de realização de aporte de valor *“não superior a 15% (quinze pontos percentuais) do montante dos recursos depositados no Fundo Estadual de Unidades de Conservação, para dotar a SEMA dos meios e condições necessários à gestão*

e acompanhamento da aplicação dos recursos da compensação ambiental” (MARANHÃO, 2011).

O sistema baiano, por sua vez estabelece no art. 22, parágrafo 6º do Decreto Estadual n.º 16.988/2016, o percentual de 0,7% dos valores depositados, como passíveis de utilização pela organização como forma de remuneração pelos custos decorrentes da operacionalização das medidas de compensação, para as quais foi selecionada para executar (BAHIA, 2016).



CAPÍTULO VIII

RECOMENDAÇÕES FINAIS: OPORTUNIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Aline Valéria Archangelo Salvador
Ariene Bomfim Cerqueira
Luiz Fernando de Souza
Rovena Zanchet*

O recurso da compensação ambiental é essencial ao financiamento de ações de implantação e manutenção de unidades de conservação. Garantir o efetivo cumprimento da obrigação é buscar o próprio objetivo almejado pela Lei

n.º 9.985/2000, em seu propósito de manter a conservação da biodiversidade e demais recursos naturais existentes, por meio das unidades de conservação.

Fácil perceber, portanto, que se os recursos não forem arrecadados, gerenciados e aplicados adequadamente, resultará no não atendimento das demandas das UCs, e por via de consequência, aos propósitos descritos na própria Constituição Federal.

É necessário, portanto, que sejam adotadas providências de enfrentamento dos obstáculos detectados. Com essa finalidade, são enunciadas algumas considerações e proposições de atuação aos membros do Ministério Público, como também, de seus órgãos de apoio (CAOs), com a finalidade de contribuir com a atuação na temática da compensação ambiental.

8.1 SUGESTÕES DE ATUAÇÃO

8.1.1 Formação de diagnóstico das UCs existentes na área de atuação⁶⁰

Sugere-se proceder à requisição das informações, documentos e adoção das medidas que seguem:

- a. Realizar o levantamento das UCs existentes no Cadastro Estadual de UCs – estaduais e municipais.
- b. Identificar a etapa de implantação da UC, em conformidade com o disposto no art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002.
- c. Apurar a aplicação de todos os recursos destinados a título de compensação ambiental para cada UC identificada. Tais informações deverão ser solicitadas aos entes federativos (mais especificamente aos Comitês de Compensação Ambiental respectivos) que conduziram processos de licenciamento ambiental sujeitos a EIA/RIMA localizados nas polygonais ou zonas de amortecimento de UCs.

⁶⁰ É possível obter diversos dados relacionados a gestão, fauna e flora, medidas de fiscalização e proteção, pesquisas e orçamento das unidades de conservação federais por meio do acesso ao Painel Dinâmico do ICMBio, disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/>

A formação do diagnóstico poderá ser de iniciativa do membro do Ministério Público, mediante requisição direta⁶¹ aos órgãos responsáveis pela administração das UCs cujas poligonais estão situadas na sua região ou, ainda, poderá ser de iniciativa dos órgãos de apoio do Ministério Público⁶², que poderão formatar um projeto geral, a fazer parte da gestão estratégia institucional vinculada à área ambiental. Nele seriam captadas as informações de todas as UCs existentes no Estado para, posteriormente, encaminhar a documentação respectiva a cada Promotoria de Justiça local.

8.1.2 Coleta de dados sobre os processos de licenciamento ambiental com EIA/RIMA

Sugere-se proceder à requisição das informações, documentos e adoção das medidas que seguem:

- a. Acompanhar, desde o início, o licenciamento ambiental de empreendimentos sujeitos a EIA-RIMA, diligenciando acerca da consistência metodológica da Área de Influência do empreendimento⁶³.
- b. Inteirar-se dos dados constantes do Plano Básico Ambiental (PBA)⁶⁴ – ou documento equivalente em sede estadual/municipal – elaborado pelo empreendedor, em virtude da condicionante ambiental da compensação ambiental. Nele constam as informações quanto às UCs que o empreendedor entende serem elegíveis ao recebimento dos aportes compensatórios⁶⁵, que, como regra, são as que se localizam a partir de áreas de entorno. Neste momento, aferir se todas as UCs – federais, estaduais e municipais – localizadas em áreas próximas ao impacto foram relacionadas no PBA, sendo possível ao membro do Ministério

61 Grande parte das informações sobre as UCs já se encontram organizadas e disponibilizadas nos portais eletrônicos de cada órgão ambiental.

62 Os órgãos de apoio dos Ministérios Públicos Estaduais são geralmente denominados de Centros de Apoio Operacionais (CAOs).

63 Como tratado pela 9ª RO, as UCs cujas poligonais ou zonas de amortecimento estejam localizadas na Área de Influência Direta do empreendimento (AID), serão beneficiárias obrigatoriamente de aportes compensatórios quanto à destinação da compensação ambiental.

64 O Plano Básico Ambiental ou Projeto Básico Ambiental (PBA) é um documento exigido durante o processo de licenciamento e subsidia a concessão da Licença de Instalação (LI). É nesse documento que constará todo o detalhamento das medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas pelo empreendedor para mitigar impactos ambientais identificados no EIA/RIMA (IN IBAMA n.º 184/2008, alterada pela n.º 8/2011).

65 Como consabido, as informações ou mesmo proposições do empreendedor apenas fornecem um diagnóstico da área, não sendo vinculativas ao CCAF ou órgão equivalente responsável pelas deliberações acerca da destinação da compensação ambiental.

Público verificar, ainda, se essas se amoldam aos critérios de elegibilidade previstos nas normativas vigentes, em especial aqueles constantes da 9ª RO e 3ª RE⁶⁶, ou outro critério técnico que entender adequado.

Importante referir que a totalidade das UCs federais já consta registrada no banco de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), assim como dados parciais de UCs estaduais e municipais⁶⁷.

c. Requerer informações junto aos órgãos gestores sobre a existência de outras UCs nas áreas elegíveis (que não estejam listadas nos cadastros dos Sistemas Nacional ou Estadual) em conformidade com as normativas vigentes, ou com critérios técnicos que o Ministério Público entender adequado.

8.1.3 Atentar para eventuais fraudes ou outras irregularidades

Na análise da documentação coletada, atentar-se para eventuais fraudes ou outras irregularidades que possam vir a afastar a compensação ambiental ou ainda, determinar sua fixação equivocada, em desconformidade com as regras vigentes, a saber:

a. Dispensa da exigência de elaboração do EIA/RIMA:

a.1 Hipótese 1: Quando a dispensa se dá em desconformidade com a Resolução CONAMA n.º 01/1986, a Lei da Mata Atlântica (Lei n.º 11.428/2006), a Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7.661/1988), dentre outras.

a.1 Hipótese 2: Quando a dispensa se dá em razão de análise técnica discricionária que afasta a incidência da “significativa” degradação ambiental a partir da implantação das atividades modificadoras pretendidas, cuja tipologia não se encontra vinculada ao rol publicado pela Resolução CONAMA n.º 01/1986⁶⁸.

66 Vide Capítulo VI, item 6.1.

67 O que já fornece robusto material de pesquisa quanto à sua localização em relação ao empreendimento. No entanto, os dados cadastrais individualizados de cada uma delas nem sempre estão atualizados, de forma que, a partir da identificação das UCs de interesse investigativo, o Promotor de Justiça poderá requisitar informações complementares e específicas, quanto ao status de sua consolidação territorial, plano de manejo, bens e serviços e demais informações que entender conveniente (art. 33 do Decreto n.º 4.340/2002).

68 Importante referir que o rol publicado pela Resolução CONAMA n.º 01/1986 não é considerado *numerus clausus*.

b. Fragmentação (fracionamento) fraudulenta dos processos de licenciamento ambiental para afastar a exigência do EIA/RIMA⁶⁹.

c. Hipóteses de ampliação, modificação de empreendimentos já licenciados: atentar para o Valor de Referência (VR), que terá por base o valor de ampliação ou modificação do empreendimento, podendo, ainda que em tese, haver majoração até mesmo do Grau de Impacto (GI). Nesse caso, sugere-se que seja realizado o recálculo do valor da compensação ambiental, com a celebração de Termo Aditivo sobre a diferença obtida em relação ao montante compensatório anterior.

d. Hipóteses de licenciamento de trecho ou atividade, onde já houve cálculo de compensação ambiental: a ampliação ou modificação que possa causar significativo impacto ambiental deverá ensejar nova condicionante ambiental, e o recálculo a partir de Valor de Referência (VR) e Grau de Impacto (GI) do empreendimento como um todo. Do valor obtido será abatido o anterior valor calculado, obtendo-se o montante que será objeto de novo TCCA (ou equivalente).

e. Hipóteses de ampliação, modificação, acréscimo de trechos ou atividades, a partir dos quais o empreendimento seja considerado causador de causar significativo impacto ambiental: o cálculo é realizado com base no regramento vigente, considerando-se a totalidade do empreendimento para o estabelecimento do Valor de Referência (VR) e Grau de Impacto (GI), fixando-se a condicionante ambiental correspondente.

8.1.4 Análise do Gerenciamento da compensação ambiental pelo órgão licenciador

Proceder à requisição das informações, documentos e adoção das medidas que seguem:

a. Averiguar se há algum sistema informatizado de controle da compensação ambiental, prevendo, ao menos, informações sobre as seguintes variáveis:

a.1 número de processos;

a.2 situação de cada um dos empreendimentos, quanto à: VR, GI, CA, UCs beneficiárias e linhas de ação de aplicação dos valores;

⁶⁹ Prática muito comum em projetos urbanísticos; de geração eólica de energia elétrica e minerários (conforme item 3.1).

a.3 TCCA firmados, com acompanhamento de suas condições, modalidade de execução (se prevista mais de uma);

a.4 pendência de recursos administrativos e judicializações existentes;

a.5 *status* da execução da linha de ação deliberada pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) ou órgão equivalente (art. 33 do Decreto 4.340/2002);

a.6 prestação de contas apresentada por cada empreendimento e requerimentos e concessão de certidões de baixa parcial ou total da obrigação da compensação ambiental⁷⁰;

b. Averiguar se há mecanismos sistematizados de controle, fiscalização e monitoramento dos quais dispõe o órgão ambiental, com rotinas de fiscalização da aplicação dos recursos;

c. Se os valores de compensação ambiental são públicos ou privados, de execução direta, indireta ou ambos;

c.1. Se públicos: se são internalizados a fundo específico de caráter ambiental, ou se integram o orçamento geral do ente federativo; se há possibilidade de rastreabilidade dos montantes; se já houve contingenciamento dos valores aportados, e se sim, em qual valor;

c.2. Se privados, qual a instituição gestora, como foi selecionada, qual o valor de atualização financeira, e qual o valor administrativo e de custeio, com a forma de fiscalização do cumprimento da Compensação Ambiental executada diretamente pelo empreendedor, mediante obrigação de fazer;

d. Se o órgão ambiental se encontra em processo de transição ou adaptação de seu sistema, para o mecanismo federal⁷¹.

70 Atentar-se que para o sistema federal, o IBAMA é responsável pelo acompanhamento do cumprimento da condicionante ambiental que fixou o montante compensatório, enquanto o ICMBio é responsável pelo acompanhamento dos termos do TCCA pactuado. Um TCCA poderá obter uma Certidão total ou parcial de cumprimento do ajustado, mas o cumprimento e a respectiva Certidão quanto à condicionante ambiental somente serão possíveis de serem expedidos, com o integral cumprimento dos termos do TCCA.

71 Lembrando que não há qualquer obrigatoriedade de adesão à metodologia federal, já tendo o TCU se manifestado sobre a viabilidade de coexistência de mecanismos diversos, como visto em Capítulo próprio.

8.1.5 Levantamento do passivo de licenciamentos devedores de compensação ambiental

Sugere-se proceder à requisição das informações, documentos e adoção das medidas que seguem⁷²:

a. Se há passivo quanto à compensação ambiental, e, na hipótese afirmativa, solicitar que seja apresentado pelo órgão ambiental a relação identificada de todos os procedimentos de licenciamento pendentes, declinando a individualização por situação:

a.1 com/sem cálculo da compensação ambiental;

a.2 com/sem decisão quanto à elegibilidade da UC destinatária, ou definição quanto à linha de ação;

a.3 com/sem termos de compromisso ou instrumento similar firmados;

a.4 com/sem destinação pelo Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) ou órgão equivalente nas diferentes esferas federativas;

a.5 com/sem arrecadação;

a.6 outras situações identificadas.

Obs.: sugere-se sejam requisitadas cópias correlatas para efeito de avaliação das datas de celebração dos atos, formas e modalidade de execução – direta ou indireta, e demais informações pertinentes⁷³.

b. Relação de quais os empreendimentos/empreendedores que procederam à impetração de recursos administrativos ou medidas judiciais em desfavor dos montantes fixados, se houver, requisitando-se cópia dos processos para conhecimento da plausibilidade das razões apresentadas;

c. A relação, se houver, de quais empreendimentos que, a despeito de irregulares quanto ao cumprimento da compensação ambiental – não fixada/TCCA, não firmado/TCCA, não quitado ou quitado apenas parcialmente ou em desacordo com

⁷² Essas informações poderão ser requisitadas ao menos à União (IBAMA/ICMBio) e ao Estado. Isso porque há empreendimentos que licenciados pela União, afetam UCs estaduais e municipais, e vice-versa, não havendo informações sobre um controle cruzado por parte dos órgãos ambientais.

⁷³ Observação: Não são raros os casos em que o empreendimento já se encontra instalado e até mesmo em funcionamento, sem que a compensação ambiental tenha sido ainda executada, e sem que o órgão ambiental proceda à execução do título executivo, ou mesmo a suspensão da licença.

o celebrado –, encontram-se em instalação ou mesmo em operação, requisitando-se as licenças correlatas.

8.1.6 Checagem quanto ao Valor de Referência (VR)

Sugere-se proceder à requisição das informações, documentos e adoção das medidas que seguem:

- a. Requisitar do órgão ambiental que informe se é feita a validação do VR informado pelo empreendedor.
- b. Em sendo afirmativa a resposta à indagação acima, requisitar a informação sobre a metodologia pautada em critérios sistêmicos para proceder à validação do VR informado pelo empreendedor, recomendando, se o caso, a edição de ato normativo específico para sua regulamentação⁷⁴.
- c. Recomendar ao órgão ambiental que exija do empreendedor que o VR seja elaborado por profissional habilitado legalmente para a tipologia de empreendimento que se licencia, fazendo constar sua devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).
- d. Recomendar ao órgão ambiental que exija do empreendedor que o VR conste de planilha de detalhamento dos investimentos necessários à implantação do empreendimento, descrevendo os custos inerentes a cada uma de suas fases – instalação e operação.
- e. Recomendar ao órgão ambiental que proceda, em caso de detecção de discrepâncias,
 - e.1 à revisão do VR informado pelo empreendedor;
 - e.2 às medidas administrativas decorrentes, comunicando imediatamente ao Ministério Público para a adoção das medidas de responsabilização cabíveis ao empreendedor e ao profissional que a prestou falsamente – art. 16 da IN IBAMA n.º 8/2011, art. 69-A da Lei n.º 9.605/1998; art. 82 do Decreto n.º 6.514/2008.
- f. Ao lado das informações prestadas pelo empreendedor: requerer perícia sobre

⁷⁴ Em vista da ausência de normativa específica, não há, como regra, procedimentos devidamente sistematizados para validação do valor de referência declarado pelo empreendedor, o que faz com que o órgão ambiental, muitas vezes, se limite a aceitar, sem maiores considerações, os montantes informados.

todo o controle contábil e financeiro (diretamente pelo MP), inclusive, uma vez que não estão sob sigilo bancário.

g. Verificar a regularidade dos custos deduzíveis do VR, em conformidade com os permissivos constantes do Decreto n.º 6.848/2009.

h. Proceder às diligências complementares que evidenciem fraude quanto ao VR declarado pelo empreendedor, obtendo informações quanto ao valor do empreendimento junto a contratos de concessão com instituições financeiras, à receita federal, à junta comercial, ao valor de licitação do projeto, e até informações veiculadas em meios de comunicação, dentre outros.

8.1.7 Inadimplemento de TCCA (ou documento correlato) firmado e vencido

Sugere-se recomendar aos órgãos ambientais gestores no seguinte sentido:

a. Que adotem as providências administrativas necessárias para o cumprimento das obrigações firmadas pelos TCCAs ou títulos equivalentes, com juros, atualizações monetárias e multas – art. 83 do Decreto n.º 6.514/2008 e demais normas estaduais ou municipais pertinentes;

b. Na impossibilidade ou inconveniência de ser negociado o cumprimento das obrigações oriundas da compensação ambiental por outros meios, que proceda à execução judicial do título executivo – art. 784 do Código de Processo Civil c/c art. 79-A da Lei n.º 9.605/1998.

c. Recomendar ao órgão ambiental a cassação da licença eventualmente concedida, bem como não conceder licença de instalação, considerando que o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) integra as condicionantes do próprio licenciamento ambiental nessa fase (LI) – Lei n.º 6.938/1981; Resoluções CONAMA n.ºs 01/1986 e 237/1997, e demais normas estaduais e municipais pertinentes.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGAS, Priscila Santos. **Medidas compensatórias no Direito Ambiental: Uma análise a partir da compensação ambiental da Lei do SNUC**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ASSIS, Alexandre Camanho de. **A compensação ambiental como fonte de custeio de unidades de conservação**. Boletim científico, Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, ano 4, v. 14, p. 73-86, jan./mar. 2005.

BAHIA. **Decreto n.º 16.988/2016 de 26 de agosto de 2016**. Regulamenta a Compensação Ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, nos termos dos arts. 58 a 61 da Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 26 ago. 2016. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-16988-de-25-de-agosto-de-2016>. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 10.431 de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 21 dez. 2006. Disponível em: http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei%2010431_2006.pdf. Acesso em: 06 mai. 2020.

BARROS, Eva Costa, *et al.* **O instrumento de compensação ambiental no Brasil e no Estado de Minas Gerais.** CERNE, v. 21, n. 3, p. 449-455. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cerne/v21n3/2317-6342-cerne-21-03-00449.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2020.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).** São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa.** Rio de Janeiro: Revista Forense, n. 317, p. 25-45. jan./mar. 1992.

BENJAMIN, Antônio Herman. Função Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman. (coord.). **Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão.** São Paulo: RT, 1993, p. 9-82.

BORGES, Antônio Celso Junqueira; SOUZA, Katia Adriana de. **Compensação Ambiental Federal: fonte de recursos para criar e implementar unidades de conservação.** TNC, 2018. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/cartilha-de-compensacao-ambiental-federal.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. **Ata da 9ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF),** de 27 de set. de 2012. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensacao/9-RO-CCAF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Ata da 34ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF),** de 10 dez. de 2014. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensacao/34-RO-CCAF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Ata da 3ª Reunião Extraordinária (RE) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF),** de 27 de abr. de 2015a. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensacao/3-RE-CCAF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Ata da 52ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF),** de 25 nov. 2016. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/Compensacao/52-RO-CCAF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Ata da 7ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF)**, de 12 de jul. de 2012. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/compensacao/7-RO-CCAF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Ata da 14ª Reunião Ordinária (RO) do Comitê de Compensação Ambiental Federal, (CCAF)**, de 27 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/licenciamento/compensacao/14-RO-CCAF.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 6 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. **Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. **Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Decreto n.º 5.300, de 07 dez. 2004**. Regulamenta a Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. **Decreto n.º 5.566, de 26 de outubro de 2005**. Dá nova redação ao *caput* do art. 31 do Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5566.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

_____. **Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em: 19 dez. 2019.

_____. **Decreto n.º 6.660, de 21 de novembro de 2008.** Regulamenta dispositivos da Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6660.htm. Acesso em: 08 mai 2020.

_____. **Decreto n.º 6.848 de 14 de maio de 2009.** Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mai. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964, retificado em 09 abr. 1964 e retificado em 03 jun. de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 09 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965.** Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965, retificado em 16 ago. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4728.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966, retificado em 31 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 05 mai. 2019.

_____. **Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 7.957, de 20 de dezembro de 1989.** Altera o art. 3º da Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, dispõe sobre a tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7957.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração

Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicado em 6 jul. 1994 e retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 09 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 9.605/98, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1998, retificado em 17 fev. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 17 dez. 2019.

_____. **Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. **Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis n.ºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

_____. **Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2011, retificado em 12 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015b.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 marc. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 07 jan. 2020.

_____. **Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018.** Conversão da Medida Provisória n.º 809, de 2017. Altera as Leis n.ºs 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Diário Oficial da União, Brasília, 29 mai. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm. Acesso em: 05 mai. 2019.

_____. **Medida Provisória n.º 809, de 1º de dezembro de 2017.** Altera a Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e a Lei n.º 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv809.htm. Acesso em: 02 mai. 2019.

BRINK, Patrick, *et al.* **The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making.** Earthscan, London and Washington, 2011. Disponível em: <http://www.teebweb.org/about/the-iniciative/>. Acesso em: 04 dez. 2019.

BURGEL, Caroline Ferri; DANIELI, Gabriel da Silva; SOUZA, Leonardo da Rocha de. Discricionariedade administrativa e licença ambiental. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 7, n. 2, p. 265-304. 2017.

CAPPELLI, Sílvia. **Compensação ambiental do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: considerações pós-decisão do STF na ADI n.º 3.378/DF.** Lusíada. Direito e Ambiente, Lisboa, n.º 2/3, p. 349-386. 2011.

CAPPELLI, Sílvia. O Estudo de Impacto Ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman. (coord.). **Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão.** São Paulo: RT, 1993. p. 152-169.

CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, desjudicialização e autorregulação: tendências no direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 63, p. 69-99. 2011.

CERQUEIRA, Ariene Bonfim. **Compensação Ambiental: análise comparativa dos mecanismos financeiros dos sistemas federal e baiano e discussões a luz da Lei n.º 8.429/1992.** p. 82. Dissertação (Mestrado em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, Nazaré Paulista: 2019.

CHEADE, Mariana Fava. **A Regularização fundiária de unidades de conservação federais: termos, normas, estrutura e procedimentos: Subsídios para conhecer o processo.** Rio de Janeiro, 2015. Trabalho de Conclusão Mestrado Profissional

em Biodiversidade em Unidades de Conservação – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro / Escola Nacional de Botânica Tropical.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução CONAMA n.º 01, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA n.º 010/1987.** Dispõe sobre o ressarcimento de danos ambientais causados por obras de grande porte. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 mar. 1988. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=61>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA n.º 02/1996.** Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução CONAMA n.º 10/1987, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 1996. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997.** Revisa procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a incorporar ao sistema de licenciamento os instrumentos de gestão ambiental e a integrar a atuação dos órgãos do SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 08 mai. 2020.

_____. **Resolução CONAMA n.º 371/2006.** Estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental, conforme a Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 abr. 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=493>. Acesso em: 24 abr. 2019.

COSTANZA, Robert, *et al.* Changes in the global value of ecosystem services. **Global Environmental Change**, vol. 26, p. 152-158, 2014.

CREMONEZ, Filipe, *et al.* Avaliação de impacto ambiental: metodologias aplicadas no Brasil. **Revista Monografias Ambientais**, v. 13, n. 5, p. 3821-3830, 2014.

DE ALMEIDA, Paula Paes; PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte. O Valor da compensação ambiental. **Revista do Direito Público**, v. 6, n. 3, p. 39-52, 2011.

DOMINGUES, José Marcos; CARNEIRO, Júlia Silva Araújo. A compensação ambiental prevista pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC): a ADI n.º 3.378/DF e o decreto n.º 6.848/2009. **Revista Direito CV**, v. 6, n. 2, p. 493-502, 2010.

ELLOVITCH, Mauro. Fundamentos da indispensabilidade da exigência de EIA/RIMA para licenciamento de culturas e usinas de cana de açúcar. **De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n.11, p. 367-381, jul./dez., 2008.

ESPÍRITO SANTO. **Resolução CONSEMA n.º 3 de 21 de novembro de 2008**. Estabelece a Metodologia de Cálculo para a Compensação Ambiental no Estado do Espírito Santo. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 28 nov. 2008. Disponível em: <http://servicos.iema.es.gov.br/legislacao/FileHandler.ashx?id=158&type=2> Acesso em 6 de mai. 2020.

_____. **Resolução CONSEMA n.º 2 de 30 de junho de 2010**. Estabelece a Metodologia de Cálculo para a Compensação Ambiental no Estado do Espírito Santo. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, 06 jul. 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=127235>. Acesso em 4 de nov. 2019

FAIAD, Paulo Jardel Braz. **Contribuição para a melhoria dos critérios de destinação da compensação ambiental federal**. 187p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia). Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, Manaus: 2015.

FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro. **MP 809/2017 e a aplicação de recursos na compensação ambiental**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-11/opinio-mp-809-aplicacao-recursos-compensacao-ambiental>. Acesso em: 03 dez 2019.

FONSECA, Rafael Oliveira. Compensação ambiental: da contradição à valoração do meio ambiente no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 27, n. 2, p. 209-221, 2015.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ RESSLER – FEPAM. **Portaria n.º 018, de 05 de março de 2018**. Dispõe sobre critérios e diretrizes gerais, bem como define os estudos ambientais e os procedimentos básicos a serem seguidos no âmbito do licenciamento ambiental de aterros sanitários. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, de 06 mar. 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=357317>. Acesso em: 06 mai. 2020.

GELUDA, Leonardo, *et al.* **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

GIASSON, Moara Menta; CARVALHO, Sérgio Henrique Collaço de. **Mecanismo de compensação ambiental federal no Brasil: impactos negativos e os recursos revertidos para unidades de conservação**. 2ª Conf. da REDE de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos e 1º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto. São Paulo, 2012.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: Características e tendências. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 206, p. 1-21, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mapa de Vegetação do Brasil**. IBGE, Rio de Janeiro, 2004a.

_____. **Mapa de Biomas do Brasil: primeira aproximação**. IBGE, Rio de Janeiro, 2004b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Instrução Normativa n.º 184, de 17 de julho de 2008**. Estabelece no âmbito do IBAMA, os procedimentos para o licenciamento ambiental federal. Alterada pela IN IBAMA n.º 14/2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 JUL. 2008. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_184_2008_licenciamentoambientalfederal_revq_in_65_2005_altrd_in_ibama_14_2011.pdf. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Instrução Normativa n.º 008, de 14 de julho de 2011**. Regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 6.848, de 14 de maio de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 2011. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_184_2008_licenciamentoambientalfederal_revq_in_65_2005_altrd_in_ibama_14_2011.pdf. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Instrução Normativa n.º 011, de 05 de junho de 2013**. Altera a Instrução Normativa n.º 08/2011, que regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento para a Compensação Ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 jun. 2013. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0011-050613.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Instrução Normativa n.º 007, de 16 de junho de 2017**. Estabelece procedimentos para celebração de termo de compromisso para cumprimento da parte incontroversa da compensação ambiental, devida no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama até que haja manifestação jurídica conclusiva da Advocacia-Geral da União acerca do índice de atualização monetária a ser aplicado. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/sophia/index.html>. Acesso em: 23 abr. 2019.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO. **Portaria n.º 379 de 06 de junho de 2017**. Cria o Grupo de Trabalho Permanente sobre Compensação Ambiental. (Processo n.º 02070.015272/2016-81). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de jun. de 2017. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/Portaria_379_de_06_de_junho_de_2017.pdf. Acesso em: 09 set. 2019.

_____. **Instrução Normativa n.º 003, de 02 de fevereiro de 2018a**. Regula, no âmbito do Instituto Chico Mendes, os procedimentos administrativos para a celebração de termo de compromisso para cumprimento das obrigações relacionadas à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito das unidades de conservação federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fev. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2773779/do1-2018-02-07-instrucao-normativa-n-3-de-2-de-fevereiro-de-2018-2773775. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. **Aviso de Seleção n.º 001, de 23 de março de 2018b**. Diário Oficial da União, Brasília, 22 marc, 2018. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/aviso_de_selecao_2_2018_fca.pdf. Acesso em 20 de dez. de 2019.

_____. **Editais de Seleção n.º 002, de 31 de julho de 2018c**. Diário Oficial da União, Brasília, de 31 de julho de 2018. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/aviso_de_selecao_2_2018_fca.pdf. Acesso em 20 de dez. de 2019.

_____. **Portaria n.º 1.039, de 29 de novembro de 2018d**. Define os critérios, as políticas e as diretrizes do Fundo de Compensação Ambiental - FCA. Diário Oficial da União, Brasília, 30 nov. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52753695. Acesso em 17 jan. 2020.

_____. **Portaria n.º 651, de 31 de outubro 2019**. Institui a Comissão Permanente de Compensação Ambiental - CPCAM. Diário Oficial da União, Brasília, 04 nov. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-651-de-31-de-outubro-de-2019-225243763>. Acesso em: 22 jan. 2020.

KURY, Karla Aguiar; REZENDE, Carlos Eduardo. A criação de espaços territoriais especialmente protegidos, instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente: dificuldades para a regularização fundiária em Parques Nacionais. In: **Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (16.: 2011: São Paulo, SP) PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente** /coords. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Sílvia Cappelli, Carlos Teodoro, José Hugueney Irigaray. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. p. 377-396.

LOPES, Laís de Figueiredo; SANTOS, Bianca dos; BROCHARDT, Viviane. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei**

n.º 13.019/2014. Secretaria de Governo da Presidência da República, Brasília: Presidência da República, 2016.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação ambiental: instrumento para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.** Dissertação Mestrado, Centro Universitário de Brasília, 2015.

MARANHÃO. **Lei n.º 9.412, de 13 de julho de 2011.** Regulamenta a Compensação Ambiental no âmbito do Estado do Maranhão. Disponível em <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html?jsessionid=NYOdqES1iUABYZuIT21SAFPUHI60z2dtEFnrPp9S.intranet>. Acesso em: 13. ago. 2019.

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de Direito Tributário.** 12^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MATO GROSSO. **Decreto n.º 7.772 de 30 de junho de 2006.** Cria a Câmara de Compensação Ambiental, disciplina a compensação por significativo impacto ambiental e dá outras providências. Disponível em: https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro26055/documento%201%20-%20237_decretono7.772-camaradecompensacao..pdf. Acesso em: 9 out 2019.

_____. **Decreto n.º 2.594, de 13 de novembro de 2014.** Cria a Câmara de Compensação Ambiental, disciplina a compensação por significativo impacto ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro58121/decreto%20n%C2%BA%202.594,%20de%2013-11-2014.pdf>. Acesso em: 9 out. 2019.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n.º 3.709 de 16 de julho de 2009.** Fixa a obrigatoriedade de compensação ambiental para empreendimentos e atividades geradoras de impacto ambiental negativo não mitigável, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=138912>. Acesso em: 23 set 2019.

_____. **Decreto n.º 12.909 de de 29 de dezembro de 2009.** Regulamenta a Lei Estadual n.º 3.709, de 16 de julho de 2009, que fixa a obrigatoriedade de compensação ambiental para empreendimentos e atividades geradoras de impacto ambiental negativo não mitigável, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=138935>. Acesso em: 23 set 2019.

MAY, Peter. **Economia do meio ambiente: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2^a ed. Brasil, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 11.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MILLENNIUM Ecosystem Assessment (MEA). **Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Washington D.C.: Island Press, 2005.**

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 45.175 de 17 de setembro de 2009.** Estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=142059>. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. **Decreto n.º 45.629 de 06 de julho de 2011.** Altera o Decreto n.º 45.175, de 17 de setembro de 2009, que estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=142672>. Acesso em: 22 de ago. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Portaria n.º 416, de 03 de novembro de 2010.** Cria, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, a Câmara Federal de Compensação Ambiental-CFCA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 nov. 2010. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria_416_cfca_mma_1_250_completo_250.pdf. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. **Portaria Conjunta n.º 225, de 30 de junho de 2011.** Cria, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA o Comitê de Compensação Ambiental Federal-CCAF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2011. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/250/_arquivos/portaria225_jun2011_ccaf_completo_250.pdf. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial n.º 00036/2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-809-17.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. **Portaria Conjunta n.º 298, de 23 de abril de 2019.** Altera a Portaria Conjunta n.º 225, de 30 de junho de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n%C2%BA-298-de-23-de-abril-de-2019-84795904>. Acesso em 29 nov. 2019.

_____. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Acesso em: 06 mai. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2018. **Decisão obriga Sema a revisar aplicação de compensação ambiental.** Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/14068-decisao-obriga-sema-a-revisar-aplicacao-de-compensacao-ambiental>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Liminar Belo Monte.** 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/liminar-belo-monte-compensacao-ambiental.pdf/view>. Acesso em: 28 mai. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPs acionam IBAMA, ICMBio e Estado da Bahia para garantir compensação ambiental na região afetada pelo Porto Sul.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mps-acionam-ibama-icmbio-e-estado-da-bahia-para-garantir-compensacao-ambiental-na-regiao-afetada-pelo-porto-sul>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2º Ed. Rev. Atual. Ampl. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, Karen; PINHEIRO, Gustavo; BARROS, Ana Cristina. **Compensação Ambiental. Um retrato sobre o cenário brasileiro.** 1ª Ed. Brasília: *The Nature Conservancy* (TNC). Brasil, 2015.

OGAWA, William Afonso. **Compensação ambiental e unidades de conservação:** questões sensíveis e visões econômica e jurídica. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente). Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Julia, *et al.* **Manual sobre o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em Minas Gerais.** Governo do Estado de Minas Gerais, 2017.

PARÁ **Lei n.º 8.633, de 19 de junho de 2018.** Altera, inclui e revoga dispositivos da Lei n.º 5.752, de 26 de julho de 1993, que dispõe sobre a reorganização e criação de cargos na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS); altera, inclui e revoga dispositivos da Lei n.º 6.963, de 16 de abril de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio) e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLO); altera dispositivos da Lei n.º 8.096, de 1º de janeiro de 2015, que dispõe sobre a estrutura da administração pública do Poder Executivo Estadual; cria o Fundo de Compensação Ambiental do Estado do Pará (FCA); cria a Gratificação de Desempenho de Gestão Ambiental (GDGA). Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2018/06/20/lei-n-8-633-de-19-de-junho-de-2018/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. **Decreto n.º 129, de 29 de maio de 2019.** Regulamenta os art. 6º-U da Lei Estadual n.º 5.752, de 26 de julho de 1993, e o parágrafo único do art. 7º da Lei Estadual n.º 8.633, de 19 de junho de 1998. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2019/06/10/decreto-no-129-de-29-de-maio-de-2019/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PARANÁ. **Lei n.º 11054 de janeiro de 1995.** Dispõe sobre a Lei Florestal do Estado. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/LEIS/LEI_ESTADUAL_11054_1995.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Portaria n.º 052 de 27 de março de 2008.** Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12916354/portaria-iap-52-2008-instituto-ambiental-do-parana>. Acesso em: 30 ago. 2019.

PRIMACK, Richard; RODRIGUES, Efrain. **Biologia da Conservação.** Londrina: E. Rodrigues, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n.º 53.037, de 20 de maio de 2016.** Institui e regulamenta o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-53037-2016-rio-grande-do-sul-institui-e-regulamenta-o-sistema-estadual-de-unidades-de-conservacao-seuc>. Acesso em: 8 set 2019.

_____. **Instrução normativa SEMA n.º 01/2016.** Regulamenta os procedimentos de aquisições de bens, serviços ou imóveis com recursos oriundos de Termos de Compromisso de Medidas Compensatórias, conforme o art. 36, da Lei Federal n.º 9.985/2000. Disponível em <http://www1.sema.rs.gov.br/upload/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20SEMA%20n%C2%BA%2001-regulamenta%20aquisi%C3%A7%C3%B5es%20bens%20servs%20ou%20imoveis%20com%20recursos%20de%20Med%20Comp.pdf>. Acesso em: 8 set. 2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação do art. 36, parágrafo 1º, da Lei Brasileira de Unidades de Conservação (Lei n.º 9.985/2000). **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Ano 12, n. 46, p. 130-145, abr./jun, 2007.

ROMA, Júlio César, *et al.* **A economia de ecossistemas e da biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil): análise de lacunas**, Texto para discussão 1912. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1912.pdf. Acesso em: 28 mai. 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTA CATARINA. **Lei n.º 14.675, de 13 de abril de 2009.** Institui o código estadual do meio ambiente e estabelece outras providências. Diário Oficial de Santa Catarina, Florianópolis, 14 abr. 2009. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-14675-2009-santa-catarina-institui-o-codigo-estadual-do-meio-ambiente-e-estabelece-outras-providencias>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. **Portaria FATMA n.º 174 DE 30 de junho de 2015.** Estabelece os procedimentos para fins de cumprimento do compromisso de compensação ambiental decorrente do licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=286677>. Acesso em: 4 ago. 2019.

_____. **Portaria IMA n.º 156 de 06 de julho de 2018.** Revoga a Portaria FATMA n.º 2 de 12 de janeiro de 2010 que estabelece a gradação de impacto ambiental para fins de cobrança de compensação ambiental decorrente de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=364090>. Acesso em: 4 ago. 2019.

SÃO PAULO. **Decreto n.º 57.547, de 29 de novembro de 2011.** Regulamenta o art. 4º da Lei n.º 14.626, de 2011, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 30 nov. 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/164180>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. **Decreto n.º 60.919 de 26 de novembro de 2014.** Altera e revoga dispositivos do Decreto n.º 60.070, de 2014, que regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei Federal n.º 9.985, de 2000. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60919-26.11.2014.html>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. **Decreto n.º 62.672, de 4 de julho de 2017.** Dá nova redação aos dispositivos que especifica do Decreto n.º 60.070, de 15 de janeiro de 2014, que regulamenta os procedimentos relativos à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, no âmbito do licenciamento ambiental de competência do Estado de São Paulo, dispõe sobre a Câmara de Compensação Ambiental – CCA e dá providências correlata. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20170705&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>. Acesso em: 30 ago. 2019.

_____. **Cartilha de Compensação Ambiental 2018: compensação ambiental SP.** Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2018/10/cartilha-de-compensacao-ambiental-do-estado-de-sao-paulo-2018.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Juliana Pedrosa. **A análise da dispensa do EIA para o licenciamento ambiental prévio da atividade de destilação do álcool – estudos de casos no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (MG)–** Dissertação de Mestrado. Ouro Preto: UFOP, 2011.

SILVA, Nilvo Luiz Alves; CAPPELLI, Sílvia. Elementos centrais para a regulamentação federal do licenciamento. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 21, n. 82, p. 77-100, 2016.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Presunção de significativo impacto ambiental para as atividades listadas na resolução Conama n.º 01/1986: relativa ou absoluta? In: **Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**, n.1, jan./dez., 2015. p. 177-189.

SOUZA, Luiz Fernando de; STUMPF, Paola Prates; ZANCHET, Rovená. **Manual de apoio à atuação do Ministério Público: Unidades de Conservação, criação, implantação e gestão [recurso eletrônico]**; coord. institucional Sílvia Cappelli; org. Rovená Zanchet. – 1. ed. – Porto Alegre: Andrefc.com Assessoria e Consultoria em Projetos, 2015.

SPERGEL, Barry, *et al.* **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos (organizadores).** - Curitiba: Ed. da UFPR / Fundação O Boticário, 2002.

SUKHDEV, Pavan, *et al.* **The economics of ecosystems & biodiversity: an interim report.** TEEB, 2008. Disponível em: http://www.teebweb.org/media/2008/05/TEEB-Interim-Report_English.pdf. Acesso em: 08 mai. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. **ADI nº. 3.378/DF.** Constitucionalidade da compensação devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Inconstitucionalidade parcial do parágrafo 1º do art. 36. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 09.04.2008.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único.** 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

TEEB. **The Economics of Ecosystems and Biodiversity Ecological and Economic Foundations.** London: Earthscan, 2010. Disponível em: <http://www.teebweb.org/our-publications/teeb-study-reports/ecological-and-economic-foundations/>. Acesso em: 28 mai. 2020.

TEEB. **The Economics of Ecosystems and Biodiversity in Local and Regional Policy and Management.** London: Earthscan, 2012. Disponível em: <http://www.teebweb.org/publication/the-economics-of-ecosystems-and-biodiversity-teeb-in-local-and-regional-policy-and-management/>. Acesso em: 28 mai. 2020.

TEEB BRASIL. **A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade: Relatório de atividades,** 2012. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/publicacoes/biodiversidade/category/143-economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade.html?download=983:relatoriointerno-iniciativa-teeb-brasil&start=20>. Acesso em: 08 mai. 2020.

Tribunal de Contas da União – TCU. Representação. TC 016.803/2003-1. **Acórdão TCU 1.779/2005** – Primeira Câmara. Sessão de 16/08/2005. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20060408/GERADO_TC-51982.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional TC 021.971/2007-0. Processo n.º TC 021.971/2007-0. **Acórdão TCU n.º 2.650/2009** – Plenário. Sessão de 11/11/2009. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIV>

isualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&itemO=26614. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional TC n.º 014.293/2012-9. **Acórdão TCU n.º 1.853/2013** – Plenário. Sessão de 17/07/2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&itemO=473467>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Solicitação do Congresso Nacional n.º 014.293/2012-9 **Acórdão TCU n.º 1.004/2016a** – Plenário. Sessão de 27/04/2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&itemO=557137>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação n.º 023.312/2011-4. **Acórdão TCU n.º 1.064/2016b** – Plenário. Sessão de 04/05/2016. Disponível <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&itemO=557780>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Representação n.º 023.312/2011-4. **Acórdão TCU n.º 1.791/2019** – Plenário. Sessão de 31/04/2019. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&itemO=656602>. Acesso em: 22 nov. 2019.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo. **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; BAKKER, Leonardo Barcellos. Payments for ecosystem services from watershed protection: A methodological assessment of the Oasis Project in Brazil. **Natureza & Conservação** - Brazilian Journal of Nature Conservation, Elsevier, vol. 12, n.º 1, p. 71-78, 2014.

A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO SNUC

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autoria

ALINE VALÉRIA ARCHANGELO SALVADOR
ARIENE BOMFIM CERQUEIRA
LUIZ FERNANDO DE SOUZA
ROVENA ZANCHET

Organização

SÍLVIA CAPPELLI

realização



patrocínio

Fundação
GrupoBoticário



ISBN: 978-65-991329-0-2

